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

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica

2019

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica

2019

Il Rapporto è stato approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 22 maggio 2019.
E' stato redatto da: Vincenzo Chiorazzo, Maria Letizia D'Autilia, Enrico Flaccadoro, Giampiero Maria Gallo, Lucia Marra, Vincenzo Palomba e Massimo Romano. Vi ha contribuito: Nicoletta Rizzi e Ref Ricerche.
Analisi e approfondimenti tematici sono stati realizzati con la collaborazione di: Daniela Buzzi, Caterina Francione, Marina Mammola, Giuseppe Padula, Virginia Pinti, Rosanna Vasselli.
Un particolare ringraziamento va a Maurizio Pala per i sempre preziosi commenti e suggerimenti.

Alla predisposizione delle schede regionali e alla raccolta dei dati del questionario, predisposto con la collaborazione della Sezione delle Autonomie, hanno collaborato: per la Lombardia Giampiero Maria Gallo e Giovanni Lento; per la Liguria Fabio Viola, Cinzia Camera, Marina Vignolo; per l'Emilia Romagna Massimo Romano, Annarita Sinigaglia e Elena Garattoni; per l'Abruzzo Angelo Maria Quaglini, Maria Vittoria Consalvi e Chiara Colasacco; per il Molise Giuseppe Imparato e Silvia Storto.

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

INDICE

Pag.

SINTESI E CONCLUSIONI 1

PARTE PRIMA
ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI: LE DIFFICOLTÀ DEL RIEQUILIBRIO 31
Il contesto economico 31
I conti pubblici nel 2018 51
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente 57
Il quadro programmatico 64
I saldi strutturali 75
Il debito 80
Appendice - Prospettive di lungo periodo del tasso di interesse "naturale" e ipotesi di stagnazione secolare: le implicazioni per le politiche di stabilizzazione dei debiti pubblici 87

PARTE SECONDA
LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

IL SISTEMA PREVIDENZIALE TRA ESIGENZE E SOSTENIBILITÀ 97
Introduzione 97
Le tendenze 97
Quota 100 e le altre disposizioni sul pensionamento anticipato 106
Altre misure in materia previdenziale 125
Conclusioni 127
Appendice – Pensioni vigenti all'1.1.2019 138

ASSISTENZA E LOTTA ALLA POVERTÀ: I PROGRESSI COMPIUTI E GLI AFFINAMENTI NECESSARI 145
Introduzione 145
La spesa nel 2018: consuntivo e tendenze 145
Il reddito di cittadinanza 151
Conclusioni 167

LA SANITÀ: LE OPPORTUNITÀ DA COGLIERE 187
Il 2018: un anno di passaggio 187
Il contributo del settore agli obiettivi di finanza pubblica 188
I risultati del settore nei preconsuntivi 2018 delle aziende sanitarie 190
Il monitoraggio dei LEA 219
La spesa sanitaria: tra previsioni di medio periodo, modifiche dell'offerta e sistema di sostegno 232
Gli investimenti in sanità 242

L'ISTRUZIONE E LE RIFORME IN ITINERE 263
Le risorse per l'istruzione scolastica 263
Le misure di contenimento della spesa – anni 2009-2015 265
Le misure avviate in attuazione della legge n. 107 del 2015 (c.d. buona scuola) – 2015-2019 267
L'offerta formativa e l'organico dell'autonomia 268
Le politiche assunzionali 271
Gli interventi per i dirigenti scolastici 274
Le misure per il personale scolastico 276
Le misure a favore degli studenti 280
Misure di razionalizzazione e di ammodernamento dell'intero sistema scolastico 287

PARTE TERZA

GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE

IL DECLINO DELLE DOTAZIONI INFRASTRUTTURALI NEL CONFRONTO EUROPEO 303
L'importanza della dotazione infrastrutturale 304
La caduta degli investimenti pubblici a livello internazionale 305
Perché i tagli sono stati concentrati proprio sugli investimenti? 308
L'andamento dello stock di capitale pubblico nei maggiori Paesi europei 313
La ripresa del dibattito sulla centralità degli investimenti pubblici 318
Investimenti e dotazione di capitale pubblico: aspetti metodologici 321
I *ranking* internazionali 323
Conclusioni 326
GLI ENTI TERRITORIALI ALLA PROVA DEGLI INVESTIMENTI 329
I pagamenti per spesa di investimento nel 2018 329
Le modifiche all'equilibrio degli Enti locali per il 2018: riflessi sulla spesa per investimenti 333
Lo sblocco parziale degli avanzi nel 2018 346
Conclusioni 347
LE OPERE PUBBLICHE LOCALI: UNO SGUARDO ALLE INIZIATIVE IN CORSO 351
Premessa 351
La base informativa utilizzata (potenzialità e limiti) 354
Numerosità e valore finanziario delle opere in corso 355
L'avanzamento finanziario 363
L'avanzamento procedurale 366
I grandi progetti 368
Le difficoltà di realizzazione: i risultati dell'analisi in 5 Regioni 371
Appendice – Il quadro delle opere incompiute 375
Appendice – Le opere pubbliche in 5 Regioni 379
Lombardia 379
Liguria 401
Emilia Romagna 411
Abruzzo 422
Molise 437

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO: UNO STRUMENTO NECESSARIO 449
Il mercato del Partenariato pubblico privato 450
Le risorse per l'incentivazione delle operazioni 456
I correttivi apportati dal d.lgs. 57/2017 al Codice dei contratti per migliorare la disciplina in materia di partenariato pubblico privato 464
Gli incentivi per le funzioni tecniche anche in caso di concessione e di partenariato pubblico privato 465
Gli strumenti: manuali tecnici, linee guida, modelli di contratti 469
Conclusioni 472

INDICE DEI RIQUADRI

Il riavvio della contrattazione collettiva 60
Le spese fiscali 66
Contraddizioni e opportunità dalla lotta all'evasione 69
La tassazione decentrata 72
La revisione dell'Obiettivo di Medio Termine (OMT) 76
Gli Obiettivi di Bilancio e il colloquio con la Commissione europea 79
Il grado "effettivo" di flessibilità: le deroghe alle regole per il pensionamento fra il 2012 e il 2018 131
I pensionati che lavorano 134
Azioni di ricerca del lavoro e ruolo dei Centri per l'impiego: evidenze dall'indagine ISTAT sulle forze di lavoro 171
La riforma dei Centri per l'Impiego: una ricostruzione degli sviluppi normativi degli ultimi anni 175
Il rafforzamento del servizio sociale professionale dei Comuni 179
La spesa per pensioni e assegni sociali 181
Prestazioni di invalidità civile 183
Il personale del SSN 194
Gli strumenti per la gestione della spesa e il riassorbimento degli squilibri nel settore – Le novità 197
I tetti alla spesa farmaceutica e ai dispositivi medici nel 2018 207
Cure all'estero e il saldo mobilità estera 209
Il riparto del fondo ex art. 1 comma 804 e 805 della legge 205/2017 215
La sanità nella Regione Calabria 220
Il nuovo sistema di Garanzia dei LEA 221
Progressi e criticità nella copertura vaccinale in età pediatrica 229
Liste di attesa 230
I patti di solidarietà 2018 339
Le misure della legge di bilancio 2019 e del DL 32/2019 352
Interventi di stimolo al partenariato pubblico privato 458

SINTESI E CONCLUSIONI

Economia e conti pubblici: le difficoltà del riequilibrio

1.

Il Rapporto esamina le tendenze dell'economia italiana e dei conti pubblici, guardando sia agli andamenti recenti sia alle dinamiche di più lungo periodo. Le condizioni e le prospettive del nostro sistema economico sono, poi, poste a confronto con gli andamenti in atto presso gli altri principali paesi dell'Area dell'euro.

In tale quadro, due elementi appaiono chiari: il primo è che siamo di fronte ad una caduta significativa della crescita con un ulteriore allargamento del divario storicamente conosciuto rispetto al resto dell'Area. Il secondo, non meno importante, è che nel 2018 il peggioramento del ciclo si è prodotto dopo una fase che aveva certamente segnato una ripresa, ma di dimensioni inadeguate a fronteggiare i nodi strutturali del mercato del lavoro e a fornire, da sola, una spinta sufficiente alla necessaria riduzione del rapporto debito/Pil.

Nel 2018, la crescita del Pil in termini reali è stata pari allo 0,9 per cento, un valore inferiore sia alle previsioni del DEF 2018 (1,5 per cento) sia a quelle della Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) presentata a settembre (1,2 per cento).

L'indebolimento delle attività è stato particolarmente marcato nel settore industriale, che ha visto quasi dimezzarsi la crescita registrata nel 2017.

L'anno è stato contraddistinto da un perdurante moderato andamento dei prezzi. La variazione media annua dell'indice generale dei prezzi al consumo è stata pari all'1,1 per cento, senza recuperi rispetto all'anno precedente (1,2 per cento) e quindi senza avvicinamenti verso l'obiettivo della Banca centrale europea (un livello "inferiore ma prossimo al 2 per cento") e con uno scostamento rilevante rispetto alla media dell'Area euro. La distanza dell'inflazione rispetto alle attese è stata significativamente maggiore se misurata sui prezzi impliciti del Prodotto interno lordo (0,8 per cento, circa mezzo punto sotto le previsioni). E ciò ha evidenti riflessi negativi sulle grandezze di finanza pubblica.

Nei primi mesi del 2019 gli sviluppi congiunturali hanno confermato, nel loro assieme, la non favorevole intonazione del ciclo economico globale. Non sono mancati, tuttavia, in Italia, incoraggianti segnali di recupero. Tra essi, il più significativo, anche nel confronto europeo, è il rimbalzo della produzione industriale che ha segnato incrementi importanti in gennaio e febbraio con un aumento medio dell'1 per cento nei primi tre mesi del 2019 rispetto agli ultimi tre del 2018. Segnali di ripresa si sono anche avuti sul fronte dell'occupazione. A sintesi di tali andamenti, l'ISTAT ha stimato, in via preliminare, una crescita del Pil reale pari allo 0,2 per cento nel primo trimestre 2019. Qualora tali segnali si confermassero e rafforzassero nei prossimi mesi, consentirebbero di leggere l'ultimo anno di attività economica come un periodo di sostanziale stagnazione piuttosto che di vera e propria recessione.

Il negativo "effetto di trascinamento" che l'esercizio 2018 consegna all'anno in corso, valutabile in 2 decimi di Pil, indica, tuttavia, che anche un tasso medio annuo di crescita molto modesto come quello ora stimato a livello ufficiale (+0,2 per cento) presuppone una ulteriore ripresa delle attività economiche nel corso dei prossimi trimestri.
D'altra parte, i principali organismi internazionali hanno rivisto al ribasso le stime sulla crescita per l'anno in corso: da ultimo il Fondo monetario (dal 3,5 al 3,3 per cento per l'economia mondiale, dall'1,6 all'1,3 per l'Area dell'euro e dallo 0,6 allo 0,1 per l'Italia) e la Commissione europea (rispetto alle previsioni d'autunno dal 3,5 al 3,2 per cento per l'economia mondiale, dall'1,9 all'1,2 per l'Area dell'euro e dallo 0,2 allo 0,1 per l'Italia). Revisioni al ribasso sono state apportate anche dai principali previsori privati.
Anche il recente Documento di economia e finanza 2019 ha rivisto in misura significativa lo scenario economico prospettato sia a settembre, nella NADEF, sia a dicembre, nel quadro ricostruito in concomitanza con la revisione degli obiettivi di finanza pubblica concordata con la Commissione europea. L'aggiustamento è netto per l'anno in corso, con un tasso di crescita previsto che si riduce dall'1 (1,5 nel caso della NADEF) allo 0,2 per cento, ma è marcato anche per l'intero periodo di programmazione, per il quale si prefigura un tasso di sviluppo medio annuo più che dimezzato rispetto alla NADEF (dall'1,5 allo 0,65 per cento) e comunque in decisa riduzione (di un terzo) nel confronto con le valutazioni di dicembre.
L'analisi alla base della ridefinizione della cornice macroeconomica è realistica. La decelerazione che si è registrata nel corso del 2018 e che da ultimo si è trasformata in recessione e il perdurare di uno scarto significativo rispetto ai tassi di crescita della media dell'area euro determinano una condizione di "eredità negativa" per gli anni a venire che non è agevole rimontare.

2. *Sul fronte dei conti pubblici, il consuntivo 2018 conferma sostanzialmente le previsioni contenute nella Nota tecnico illustrativa (NTI) alla legge di bilancio per il 2019. Si discostano in misura inattesa i soli contributi agli investimenti, superiori per poco più di 2,4 miliardi. Tale andamento, e una crescita del prodotto inferiore al previsto, comportano un rapporto indebitamento/Pil del 2,1 per cento, comunque in miglioramento rispetto al 2017.*
Di poco inferiore alle attese, l'avanzo primario sale all'1,6 per cento del Pil, con un miglioramento di circa 0,2 punti percentuali rispetto al 2017. Crescono rispetto all'anno precedente le entrate correnti e si confermano in riduzione sia gli interessi passivi, su cui non ha ancora inciso pienamente l'aumento dello spread registrato nella seconda metà dell'anno, che la spesa in conto capitale.
Confrontando i risultati con le previsioni dell'ultimo quinquennio, il 2018 si chiude con risultati ben lontani dalle attese: il DEF 2014 prefigurava un saldo di bilancio in attivo per 3 decimi di punto di Pil e un avanzo primario al 5 per cento. Risultati progressivamente rivisti in peggioramento nei Documenti programmatici successivi. E ciò nonostante la spesa per interessi si sia collocata al di sotto delle attese di 1 punto di Pil. Su tale esito ha certamente inciso il ritmo più contenuto di crescita del prodotto in termini nominali, oltre che reali: nella primavera del 2014 si prefigurava una crescita

media annua nel periodo di 2,5 punti percentuali, rispetto all'1,7 poi registrato a consuntivo.
Ciononostante, nell'ultimo quinquennio si è registrata una limitata ma progressiva riduzione dell'indebitamento netto, passato dal 3 per cento del 2014 al 2,1 del 2018. Tale risultato è ascrivibile sostanzialmente alla riduzione della spesa per interessi, sia in valore assoluto (circa 9,4 miliardi) che in percentuale del Pil (dal 4,6 al 3,7 per cento), mentre l'avanzo primario si conferma sui livelli di inizio periodo all'1,6 per cento: la riduzione dell'incidenza sul prodotto di 1,5 punti della spesa primaria (-1,1 dovuti alla spesa primaria corrente e -0,4 a quella in conto capitale) si accompagna a quella delle entrate finali, con una riduzione della pressione fiscale (dal 43,3 al 42,1 per cento).

3. *Il quadro tendenziale del DEF mostra un peggioramento dei saldi rispetto a quanto previsto all'indomani dell'approvazione della legge di bilancio.*
La revisione del Pil nominale incide in misura significativa sui risultati ora attesi per il 2019 e per il prossimo triennio: l'indebitamento netto raggiunge il 2,4 per cento. Corretti in aumento, pur mantenendo un profilo decrescente, anche i saldi per gli anni successivi: poco sotto il 2 per cento nel 2020, 1,8 nel 2021, per risalire all'1,9 per cento nel 2022.
Superiore è la correzione nel caso del saldo primario, la grandezza che misura le scelte discrezionali delle politiche di bilancio: il DEF prefigura una riduzione dell'avanzo dall'1,6 del 2018 all'1,2 per cento del Pil nel 2019 per collocarsi nel biennio successivo all'1,9 per cento del prodotto.
Tale andamento è principalmente ascrivibile alle entrate tributarie a legislazione vigente, ed in particolare alle imposte dirette, che risentono della minore crescita dell'economia. Ciò in un quadro che sconta, a partire dal prossimo anno, gli aumenti automatici dell'IVA e delle accise, con effetti finanziari pari a circa 23 miliardi nel 2020, circa 1,3 punti percentuali di Pil, e a 28,7 miliardi a decorrere dal 2021.
La spesa, in crescita in termini di Prodotto nel 2019 e 2020, torna a ridursi nel biennio successivo per attestarsi sui valori del 2018 (48,5 per cento del Pil). Esaurita la fase di discesa, la spesa per interessi cresce, per assorbire a fine periodo il 3,9 per cento del prodotto.
I redditi da lavoro dipendente, che scontano l'avvio nel 2020 della contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021, continuano a flettere, per posizionarsi nell'anno terminale della previsione al 9,1 per cento del Pil. Mentre, per effetto delle misure varate con la legge di bilancio e perfezionate con il successivo DL 4/2019, aumenta di 1 punto rispetto al 2018 l'incidenza della spesa per prestazioni sociali in denaro, con un tasso di incremento medio annuo del 3,2 per cento, significativamente superiore al tasso di inflazione del periodo.
In termini di incidenza sul Pil, la spesa pensionistica aumenta dal 15,3 al 15,9 per cento. L'altra componente della spesa per prestazioni sociali in denaro, che ha ricevuto un significativo impulso con l'istituzione del Reddito di cittadinanza, è quella dell'assistenza. Sotto il profilo quantitativo, il combinato disposto di tali misure dà una spinta molto significativa alla spesa sociale, una spesa che, però, avrebbe richiesto una ricomposizione al suo interno a favore dei trattamenti diversi dalle pensioni.

Sulla base dei risultati del 2017 e 2018 vengono, poi, ridefinite le previsioni della spesa sanitaria, che a fine periodo è prevista collocarsi al 6,4 per cento del Pil. L'incidenza sulla spesa primaria corrente passa dal 15,8 al 15,6 per cento, a conferma dei progressi registrati dal settore in termini di controllo della spesa. Un risultato cui hanno contribuito, oltre alle varie misure adottate in questi anni (dal blocco delle retribuzioni, ai tetti alla spesa, alla centralizzazione degli acquisti, alla ristrutturazione della rete ospedaliera), il potenziamento dei flussi informativi e l'attento monitoraggio delle gestioni.

Il nuovo quadro tendenziale mantiene, poi, un profilo costante per la spesa in conto capitale: dal minimo del 2019 essa aumenta già nel 2020 di due decimi di punto, mantenendosi poi per l'intero periodo di previsione sui livelli del 3,4 per cento del Pil.

I dati per sottosettore mettono ancora più in evidenza la forte concentrazione della dinamica della spesa che caratterizza il quadro tendenziale, con la polarizzazione della spesa sulle prestazioni sociali e, seppur con rilievo minore, sugli investimenti e il mantenimento di un profilo di rientro del disavanzo affidato, oltre che alle entrate delle clausole, ad una riduzione delle altre spese.

Guardando alle Amministrazioni locali, la previsione conferma, infatti, un'ulteriore riduzione della spesa corrente primaria che, al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche e di quella destinata alla sanità, si porta al 5 per cento del prodotto, ben al di sotto del livello registrato prima dell'avvio del decentramento amministrativo negli anni 90. Mentre per la spesa di investimento - che nel 2018 nonostante gli sforzi per sospingerne una ripresa ha segnato un -1,6 per cento, il risultato più contenuto degli ultimi 24 anni - il profilo prefigurato sconta un particolare impegno rinnovato e intensificato con la legge di bilancio e che vede un aumento degli investimenti in tutti gli anni considerati, per collocarsi all'1,3 per cento del Prodotto nel 2022.

Tali andamenti ben rappresentano la stringenza dei vincoli già incorporati nel quadro tendenziale e, quindi le difficoltà che si pongono ad ulteriori revisioni della spesa. Una condizione che rende più urgente, anche in relazione al riavvio della stagione contrattuale e di nuove assunzioni nel settore pubblico, l'esame di quali funzioni si ritiene debbano essere garantite a livello locale, evitando che ad esse corrisponda per i cittadini un esercizio di un diritto privo di contenuto effettivo.

4. *A fronte di tale evoluzione, il DEF indica due linee di intervento da assumere nell'immediato: il "congelamento" definitivo di 2 miliardi relativi alle spese delle Amministrazioni centrali, già resi indisponibili con la legge di bilancio e scontati nel tendenziale, e l'adozione di misure di stimolo agli investimenti privati e delle Amministrazioni territoriali e di snellimento delle procedure di approvazione delle opere pubbliche, tali da imprimere un impulso, peraltro contenuto, alla crescita (0,1 punti percentuali di Pil nel 2019).*

Per il successivo triennio, lo scenario programmatico conferma la legislazione vigente in materia fiscale e quindi l'operare delle clausole IVA, in attesa di definire nel corso dei prossimi mesi eventuali misure alternative e/o un programma di revisione della spesa, peraltro non specificati nel quantum e nelle modalità. In assenza di interventi, la

pressione fiscale è prevista aumentare nel 2020 al 42,7 per cento, dal 42 del 2019, per scendere solo a fine periodo al 42,5.
Ulteriori riduzioni di spesa corrente e maggiori entrate, che dovrebbero provenire soprattutto dalla lotta all'evasione, sono inoltre necessarie per la copertura delle occorrenze a politiche invariate (tra cui i rinnovi contrattuali), per i maggiori investimenti (previsti raggiungere il 2,6 per cento del prodotto negli anni terminali della previsione) e per il miglioramento dei saldi: l'indebitamento netto nel quadro programmatico scende al 2,1 per cento nel 2020, all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022.
Un percorso impegnativo, soprattutto se, come negli ultimi anni, si punta ad una piena eliminazione delle clausole di salvaguardia. Si tratterebbe infatti di muovere da un disavanzo tendenziale effettivo del 3,2 per cento nel 2020 e del 3,4 per cento nel 2021 e 2022, individuando misure per poco meno di 21 miliardi nel 2020 e 29 e 36 miliardi nel biennio successivo, oltre a quelle necessarie a soddisfare le ulteriori esigenze programmate.
Nel DEF si compie quindi una scelta di rinvio nella definizione dei contenuti effettivi della manovra, e ciò desta perplessità, sia per la portata degli interventi che si profilano, sia per l'incertezza che si determina nelle scelte degli operatori economici, famiglie e imprese, che da tagli di spesa o aumenti di entrata vengono necessariamente interessati.
Tale impostazione deve essere letta alla luce di un quadro tendenziale che sconta già un profilo di riduzione significativo della spesa corrente primaria al netto di quella per prestazioni sociali (essa si riduce di oltre un punto di Pil nell'orizzonte della previsione) rendendo più difficile procedere ad ulteriori tagli.
Il permanere di incertezze sul fronte del sistema di prelievo sia centrale che decentrato limita, poi, ulteriormente i margini di manovra.
Un intervento di revisione delle agevolazioni fiscali, pur necessario, si presenta complesso e denso di effetti diretti ed indiretti stante il rilievo che le spese fiscali hanno nell'assetto dei principali tributi. In assenza di un'organica revisione della disciplina fiscale, non appare agevole ipotizzare, inoltre, risultati finanziariamente significativi in termini di risorse liberate.
Per ridurre l'impatto delle clausole e proseguire nel percorso di riduzione del carico fiscale, un ruolo di rilievo è, poi, riservato alle misure per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale contando sull'uso delle nuove tecnologie e, segnatamente, sull'introduzione della fatturazione elettronica, già operativa dall'inizio del 2019, e sulla memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi. Una scelta condivisibile per pervenire ad un sensibile ridimensionamento del fenomeno ma che si deve basare su un quadro normativo coerente e strumenti adeguati.
Sempre sul fronte delle entrate, con la mancata previsione nella manovra per il 2019 della proroga del blocco della leva fiscale locale un ulteriore elemento di flessibilità per i conti pubblici è rappresentato da possibili incrementi del prelievo disposti dalle amministrazioni territoriali poste sotto pressione da una dinamica dei trasferimenti limitata da vincoli sempre più stringenti. Si tratta di una soluzione che presenta più di un problema sia per le difficoltà connesse al mancato completamento di importanti aspetti del sistema impositivo locale (riforma del catasto, definizione di un compiuto sistema

perequativo…), sia per l'intreccio che modifiche di prelievo di carattere differenziato e progressivo possono avere con l'estensione in atto dei regimi sostitutivi e il crescente rilievo dei sistemi di tassazione forfetaria.
Un quadro di finanza pubblica che si presenta, quindi, con ridotti spazi di manovra sia per importanti settori dei servizi, sia per il rispetto degli Accordi europei e, soprattutto, per il riassorbimento del debito che, più di ogni altro elemento, continua a condizionare le scelte di bilancio del Paese.

5. *A fronte delle nuove stime dell'indebitamento netto contenute nel DEF, il saldo strutturale si pone pari a -1,4 per cento del Pil nel 2018 e a -1,5 nel 2019. Nel triennio successivo, la riduzione di 0,6 punti del deficit nominale si riflette pienamente sullo strutturale, che passa da -1,4 per cento del prossimo esercizio a -0,8 dell'ultimo anno.*
Pur confermandosi un percorso di rientro del disavanzo, anche se su un livello più elevato (in valore assoluto) rispetto agli obiettivi enunciati a dicembre a seguito del colloquio intercorso con la Commissione, il pareggio strutturale richiesto dalla legge n. 243 del 2012 è rinviato oltre l'orizzonte di previsione. Più ampia, inoltre, la distanza dal nuovo Obiettivo di Medio Termine, pari ad un avanzo dello 0,5 per cento, secondo la rimodulazione della Commissione intervenuta all'inizio del 2019 e in vigore per il prossimo triennio.
Guardando al 2018, il valore di 1,4 del deficit strutturale comporta, secondo le stime del DEF, una variazione nulla rispetto al precedente esercizio. A fronte del miglioramento dello 0,3 richiesto in sede comunitaria, peraltro "senza ulteriori margini di deviazione", si determinerebbe quindi una deviazione significativa. Anche la regola della spesa, che costituisce l'altro "pilastro" del braccio preventivo, secondo il Documento non risulterebbe rispettata nell'anno.
Una deviazione significativa si coglie anche guardando agli ultimi dati dei Servizi della Commissione, le Spring Forecast *rilasciate all'inizio del mese di maggio, che, a fronte del valore del deficit nominale rilevato a consuntivo ma di un diverso calcolo della crescita potenziale dell'economia (e quindi della componente ciclica di bilancio), pongono il disavanzo strutturale al -2,2 per cento, in peggioramento di 0,1 rispetto all'esercizio precedente.*
Una deviazione limitata dal sentiero di convergenza è prevista invece dal DEF per il 2019: 0,35, inferiore quindi alla soglia annua dello 0,5. Scostamento ancora più limitato ove si sconti la flessibilità di 0,18 punti necessaria a finanziare un piano di interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale. Ad analoghe conclusioni si perviene guardando all'impegno preso dal Governo, a seguito del colloquio con la Commissione, di conseguire una variazione nulla del saldo: lo scostamento sarebbe infatti più che compensato dal margine di flessibilità richiesto.
Anche per la Commissione, in questo caso, il peggioramento di 0,2 punti atteso per l'anno in corso non comporterebbe una deviazione significativa. Diversamente, ove lo si valuti in base alla matrice di flessibilità che, in presenza di un output gap *contenuto e tale da configurare i* normal times, *richiede un miglioramento di 0,6 punti: pur tenendo conto della flessibilità per le spese straordinarie, si verificherebbe uno scostamento dal*

percorso di avvicinamento all'OMT di 0,62 punti nell'anno e superiore a 0,5 nella media dei due anni.
Secondo le stime contenute nel DEF, nel prossimo triennio il saldo strutturale si riduce sostanzialmente in linea con il deficit nominale, con una variazione annua di 0,2 punti nel 2020 e di circa 0,3 punti nei successivi due anni. Non si verificherebbero quindi, scostamenti significativi dal percorso di aggiustamento, anche grazie ad un output gap *che si mantiene negativo e tale da configurare i* bad times, *lungo tutto il periodo.*
Diverse le stime a politiche invariate - senza considerare pertanto l'aumento dell'IVA o la sua sostituzione con altre misure al momento non indicate in modo sufficientemente dettagliato - della Commissione, che per il 2020, ultimo anno della previsione, pongono l'indebitamento netto al 3,5 per cento, cui corrisponde un saldo strutturale pari a -3,6 per cento, in peggioramento di 1,2 punti rispetto al 2019.
La Commissione esprimerà le proprie valutazioni sul consuntivo 2018, sull'andamento atteso per l'anno in corso e sugli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2020-2022, in occasione della proposta di raccomandazione al Consiglio sul Programma di stabilità dell'Italia. Alla luce del dialogo intercorso tra Governo e Commissione, la tenuta degli obiettivi concordati appare essenziale al fine di evitare l'apertura di una procedura d'infrazione verso l'Italia, al momento rinviata.

6. *Dopo la lieve discesa iniziata in corrispondenza con l'uscita dell'Italia dalla recessione del 2012-2013 e la successiva sostanziale stabilizzazione, il rapporto debito pubblico/Pil è tornato a crescere nel 2018, portandosi al 132,2 per cento (dal 131,4 nel 2017), il massimo livello registrato dal primo dopoguerra. Limitato (5,3 miliardi in più rispetto alla precedente stima) l'effetto dovuto all'allargamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche con la conseguente rideterminazione dello stock del debito.*
La risalita del 2018 riflette l'interazione di più fattori: il saldo primario ha esercitato un impulso favorevole per 1,6 punti; il differenziale tra costo medio del debito (ancora in lieve calo) e crescita nominale del prodotto (in riduzione sia per la decelerazione in termini reali che per la modesta ripresa dell'inflazione) ha esercitato una pressione al rialzo per 1,5 punti (il cosiddetto snow-ball effect*); hanno infine spinto il rapporto verso l'alto, per ben 0,9 punti di Pil, quelle poste che incidono direttamente sullo stock senza essere componenti dell'indebitamento netto.*
Tale inversione di tendenza spinge a riflettere sulle ragioni della negativa dinamica del debito pubblico astraendosi dalle variazioni annuali più recenti, condizionate anche ed inevitabilmente da fattori specifici di breve termine. Nel Rapporto vengono quindi poste a confronto le variazioni dell'ultimo decennio (2009-2018), quello iniziato immediatamente dopo l'avvio della Grande crisi finanziaria mondiale e della connessa fase recessiva, con il decennio precedente, che va dall'inizio dell'Unione monetaria (1999) fino al 2008. Nel decennio pre-crisi il rapporto debito/Pil era sceso di 8 punti di prodotto, nel secondo è cresciuto di ben 29 punti. Le ragioni alla base dell'impennata sono evidenti: la crescita del Pil in termini reali, che aveva contribuito per 13 punti alla variazione del rapporto nel decennio pre-crisi, nella seconda fase ha smesso di sostenere il consolidamento, essendosi registrata una forte caduta del Prodotto, ed ha anzi

contribuito al suo rialzo per 6 punti; l'inflazione, che aveva contribuito alla sua riduzione per 25 punti nel decennio pre-crisi, ha continuato a farlo negli scorsi dieci anni ma soltanto per 11 punti; il contributo del saldo primario, che ha risentito della necessità di reagire alla fase negativa anche con politiche fiscali anticicliche, ha più che dimezzato il proprio contributo passato dai 22 ai 9 punti. In tale contesto, il costo medio del debito, grazie alla fase favorevole della politica monetaria, ha ridotto di quasi 20 punti la sua consueta pressione al rialzo (cumulativamente, 36 punti anziché i 54 del decennio pre-crisi), mentre gli stessi fattori cosiddetti "sotto la linea" (proventi da privatizzazioni, scarti di emissioni, partite finanziarie, ecc), che prima avevano comunque ridotto il rapporto seppure per soli 2 punti, nell'ultima fase lo hanno aumentato per sette.
Nel quadro tendenziale, il rapporto debito/Pil aumenta ancora di 6 decimi di Prodotto nel 2019, per poi flettere molto lentamente fino a poco sotto il 130 per cento nel 2022. Leggermente migliore è il profilo prospettato nel quadro programmatico: 128,9 anziché 129,6 per cento del Pil nel 2022. In entrambi gli scenari prospettati, non viene rispettata la regola fissata in sede europea, né con riferimento al criterio backward looking *né al* forward looking.
La riduzione del rapporto nel quadriennio sarebbe pari a 3,3 punti di Pil, quale risultato di spinte di segno diverse: al ribasso, per circa 6 punti e mezzo, per l'azione di consolidamento dell'avanzo primario; al rialzo, per oltre 3 punti, prevalentemente per l'operare dell'effetto di snow-ball. *All'inversione di tendenza prospettata forniscono un contributo decisivo l'ipotizzata crescita dell'inflazione nel 2020, insieme ad andamenti particolarmente favorevoli dei "fattori residuali": essi scontano infatti, nella media del periodo una pressione al rialzo (ulteriore rispetto a quanto esercitato dal nuovo deficit), ma di soli 2 miliardi all'anno a fronte dei 15,5 miliardi del 2018 e dei circa 13 miliardi medi annui dell'ultimo decennio.*
In definitiva, la prospettiva che nel medio termine si possa imboccare un sentiero decrescente appare circondata da notevoli incertezze. La valutazione della vulnerabilità rispetto a scenari avversi è importante: una crescita nominale di mezzo punto inferiore a quella prospettata per l'intero quadriennio, con i conseguenti risvolti in termini di minore avanzo primario, e l'ipotesi di un rialzo permanente di 50 punti base sui tassi a lungo termine rispetto ai valori del quadro programmatico sarebbero in grado di annullare il previsto rientro.

Il sistema previdenziale tra esigenze e sostenibilità

7. *Per quel che riguarda la spesa per la previdenza, il Rapporto si è sostanzialmente posto due obiettivi: da un lato, delineare il quadro, quantitativo e qualitativo, entro cui vengono a collocarsi gli importanti provvedimenti varati, in materia pensionistica, con la legge di bilancio per il 2019 e con il successivo decreto-legge n. 4/2019; dall'altro, offrire una prima valutazione dei cambiamenti in atto, anche in relazione alle caratteristiche del processo di riforme già realizzato e alle prospettive di lungo periodo della spesa previdenziale e del debito pubblico.*

Nel 2018 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro, inclusiva sia dei trattamenti di natura previdenziale che di quelli assistenziali è stata pari a 349 miliardi, in crescita del 2 per cento su base annua e di 1 decimo di punto in rapporto al Pil (dal 19,8 al 19,9 per cento). Nell'ambito delle prestazioni sociali in denaro, la spesa per la sola previdenza è ragguagliata a oltre 309 miliardi (+2 per cento rispetto al 2017), di cui 269 rappresentati da pensioni e rendite, in aumento anch'esse del 2 per cento annuo. In termini di incidenza sul Prodotto interno lordo, la spesa pensionistica si è attestata sul 15,3 per cento, un risultato in linea con quanto stimato nel DEF di aprile 2018, ma lievemente peggiore di quanto atteso in sede di aggiornamento di quel documento, lo scorso settembre, e quindi di preconsuntivo nel DPB di ottobre. Il DEF 2019, scontando gli effetti delle misure varate con l'ultima legge di bilancio e perfezionate con il successivo DL 4/2019, prospetta una crescita delle uscite per pensioni da 269 miliardi nel 2018 a 305 miliardi nel 2022, con un tasso di incremento medio annuo del 3,2 per cento, significativamente superiore al tasso di inflazione. In termini di incidenza sul Pil la spesa pensionistica è destinata ad aumentare di 6 decimi, portandosi dal 15,3 al 15,9 per cento.

Quando si passa dai dati di contabilità nazionale sulla spesa alle informazioni amministrative circa il numero delle nuove pensioni liquidate, l'evoluzione delle pensioni vigenti, gli importi medi dei trattamenti e l'età media alla decorrenza del pensionamento, si osserva che le recenti innovazioni normative trovano il sistema pensionistico in una fase in cui risultano evidenti i risultati delle riforme culminate con la legge Fornero (specie in termini di capacità di raffreddare le dinamiche intrinseche della spesa), ma che presenta, al contempo, i segni delle difficoltà di fondo a governare una posta di spesa corrente tanto rilevante in presenza delle non favorevoli spinte della demografia e della generosità del sistema pre-riforme. Nel 2018 dopo l'effetto blocco registrato negli anni immediatamente successivi al varo della legge 214/2011, i nuovi trattamenti complessivamente liquidati hanno presentato una crescita dell'importo medio nell'ordine dell'8 per cento. Per quel che riguarda l'elemento anagrafico, a seguito della riforma Fornero l'età media di uscita dal lavoro ha registrato una significativa crescita: tra il 2011 ed il 2018 l'età effettiva di pensionamento è passata infatti, per le nuove pensioni liquidate, da 61,5 a 63,9 anni nel caso degli uomini e da 60,6 a 62,9 anni per le donne.

Se tale è il quadro in cui le nuove norme di anticipo del pensionamento vengono a collocarsi, per quel che riguarda il requisito anagrafico, Quota 100 viene a ridurre di oltre 1 anno e mezzo l'età di pensionamento per gli uomini e di circa 1 anno per le donne. Tale riduzione avviene in un contesto che non sembra vedere l'Italia penalizzata, nel confronto internazionale, in termini di età di uscita dal mondo del lavoro. Una comparazione su base tendenzialmente omogenea è possibile facendo riferimento a dati OCSE che presentano accanto all'"età standard" di pensionamento (età legale) una stima dell'età effettiva di uscita: secondo tali dati nel 2016 (ultimo dato disponibile) l'Italia consentiva l'uscita a 62,1 anni per gli uomini e 61,3 anni per le donne, valori che si confrontavano con i 65,1 e 63,6 anni nella media dei paesi OCSE. La distanza tra età effettiva ed età legale assume segno positivo (cioè si resta mediamente a lavoro oltre l'età standard) in 18 dei 35 Paesi dell'OCSE. L'Italia è, con Germania e Francia, nel gruppo

dei Paesi dove l'età effettiva è inferiore a quella standard, e la distanza è la più ampia di quelle osservate (-4,4 anni per gli uomini e -4,2 anni per le donne).
Alla data del 13 maggio 2019 per Quota 100 erano state presentate circa 132 mila domande, di cui il 41 per cento nel settore del lavoro dipendente privato, il 33 per cento nel comparto pubblico e circa il 19 per cento nel comparto autonomo (6 per cento quelli in regime di cumulo). Quanto all'età, il 35 per cento ha meno di 63 anni, il 45 per cento si colloca nella fascia fra 63 e 65 anni, il restante 20 per cento ha più di 65 anni. Quasi i tre quarti dei richiedenti è di sesso maschile. La distribuzione regionale delle domande presentate evidenzia come esse provengano in primo luogo dalla Lombardia (12,7 per cento) e poi, nell'ordine, dalla Sicilia (9,5 per cento), dal Lazio (9,4 per cento) e dalla Campania (8,7 per cento). Nel complesso, per quel che riguarda i possibili esiti delle nuove norme nel loro primo anno di vigenza, pur se una mera proiezione al 31/12/2019 dei valori fin qui registrati mostrerebbe un sostanziale allineamento dei valori effettivi con quelli stimati (290 mila), una lettura dei dati che tenga conto di una serie di fattori ("stagionalità", caratteristiche dei comparti, ecc) porta a valutare risultati finali inferiori a quanto stimato in sede di Relazione tecnica, mentre sul piano della composizione (per genere, comparto, età, ecc) la platea dovrebbe essere sostanzialmente in linea con quanto stimato.

8. *L'introduzione di Quota 100 ha posto sotto i riflettori una reale e inevasa esigenza del nostro sistema pensionistico post riforme: quella di un maggior grado di flessibilità del requisito anagrafico di pensionamento. Lo ha fatto ricorrendo ad una strumentazione di carattere dichiaratamente sperimentale e che si muove nell'ambito dell'impianto pensionistico (sistema di calcolo, legame contributi-prestazioni, logica attuariale) costruito nei decenni scorsi, ma senza offrire una soluzione strutturale e permanente e, soprattutto, senza che le ragioni che hanno portato alle riforme realizzate nell'ultimo decennio siano venute meno.*
Al contrario, negli ultimi anni, da un lato, è stata ribadita costantemente la crucialità dei loro frutti - visto che secondo valutazioni della RGS riproposte nel DEF 2019, grazie ai soli interventi di riforma succedutesi dal 2004 "la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al Pil ammonta ad oltre 60 punti percentuali fino al 2060, di cui circa un terzo da attribuire alla legge 214/2011" - dall'altro, sono state prodotte analisi ufficiali che ne evidenzierebbero l'insufficienza.
Gli studi più recenti sulle tendenze delle spese legate all'invecchiamento della popolazione consegnano risultati meno positivi di quelli degli anni passati e segnalano il possibile riemergere di squilibri prospettici: l'incremento di spesa pensionistica previsto dalla RGS per il 2035/40 in occasione degli ultimi aggiornamenti delle proiezioni di lungo termine, confermate nel DEF 2019, appare netto, con l'incidenza sul Pil, che nel punto di picco, cresce di 7/8 decimi di punto, soprattutto a causa dell'avverso sviluppo delle variabili macroeconomiche e demografiche. Sotto tale aspetto, alcune delle soluzioni raccomandate di recente dagli organismi internazionali per correggere le tendenze di lungo periodo (riduzione del tasso di rendimento annuo riconosciuto nel calcolo della componente retributiva, adeguamento del tasso di sconto utilizzato nel

calcolo dei coefficienti di trasformazione alle ridotte potenzialità di crescita di lungo periodo, ecc.) appaiono premature proprio perché non sono da escludere scenari macroeconomici tali da modificare le prospettive in senso più favorevole di quanto oggi stimato, scenari ai quali peraltro buone politiche economiche possono molto contribuire; ed è necessaria, tuttavia, una continua vigilanza sugli equilibri di fondo e sono da preferire soluzioni mirate e finalizzate a rimuovere fragilità specifiche. Del resto, dopo il varo della legge 214/2011, il complessivo sistema di eccezioni ha significativamente mitigato gli inasprimenti indotti dalla legge Fornero, consentendo di andare in pensione ad un numero molto significativo di coloro i quali non avrebbero potuto lasciare il lavoro sulla base di un'applicazione rigida delle nuove norme. Peraltro, misure di allentamento rivolte a segmenti effettivamente fragili (lavoratori precoci, operanti in particolari settori, ecc) sono anche sostenibili dal punto di vista della logica attuariale ed assicurativa.

In un sistema che eroga prestazioni con ancora elevate componenti retributive, l'anticipo dell'età di pensionamento rispetto a quella ritenuta congrua con l'equilibrio attuariale e intergenerazionale comporta sia esigenze di cassa, cioè maggiore spesa immediata (tipiche di un sistema a ripartizione), sia debito implicito, in quanto la componente retributiva del trattamento non viene corretta per tener conto della maggiore durata della prestazione. Le misure in materia di previdenza dovrebbero essere ispirate ad un corretto bilanciamento delle esigenze delle generazioni presenti con quelle delle generazioni future.

Tanto Quota 100 quanto alcune altre disposizioni in materia pensionistica varate con la manovra per il 2019 ed i provvedimenti correlati (blocchi dell'indicizzazione dell'anzianità contributiva alla speranza di vita, reintroduzione del sistema delle finestre, ecc.) dovrebbero essere valutate tenendo conto dell'importanza che sia definito, in un comparto della spesa corrente così rilevante sul piano quantitativo e qualitativo, un quadro di certezza e stabilità normativa. Un quadro che dovrebbe essere in grado di offrire una "sostenibile normalità" alle nuove generazioni, ai lavoratori più anziani, alle imprese, agli investitori internazionali interessati ad avviare attività economiche nel nostro Paese per i cui piani industriali rileva la prospettiva degli oneri sociali. Si muovono invece nella logica del non ordinario non soltanto Quota 100, ma anche misure come quelle sulla modifica del meccanismo di perequazione ai prezzi, quella sul contributo, per l'appunto straordinario, sui trattamenti di importo elevato, quella relativa ai tempi per la corresponsione del TFR/TFS nel comparto del pubblico impiego, quella che impedisce il cumulo della "pensione Quota 100" con altri redditi da lavoro, e così via.

Non spetta naturalmente alla Corte proporre soluzioni. Occorrerebbe comunque offrire una maggiore uniformità nelle regole sull'età di uscita e, pur nella flessibilità, preservare, gli equilibri e la sostenibilità di lungo termine del sistema. Qualunque scelta pone un problema di cassa non indifferente, ma una "correzione attuariale" della componente retributiva dell'assegno, in caso di pensioni "miste", non comporterebbe la creazione di debito pensionistico implicito.

Ciò è tanto più vero in un contesto in cui il tema dell'accesso alla pensione prima dell'età prevista per il trattamento di vecchiaia sarà di crescente rilievo dal momento che i

lavoratori in regime pienamente contributivo hanno già, a legislazione vigente, la possibilità di andare in pensione a 64 anni di età (con 20 di contributi ed un importo dell'assegno pari a 3 volte il trattamento minimo). Sarebbe quindi opportuno utilizzare la fase sperimentale che si è aperta per considerare una soluzione del problema della flessibilizzazione dell'età d'uscita più neutra dal punto di vista dell'equità tra coorti di pensionati

Oltre al tema della flessibilità di uscita e di una sua messa a punto in via generale e non transitoria, sarebbe comunque utile che si aprisse una fase di attenta riflessione sulla relazione tra condizioni effettive di salute in età anziana e requisiti dei sistemi pensionistici e sull'adeguatezza prospettica dei trattamenti previdenziali futuri con la possibilità che, in contesti caratterizzati da bassi salari e forte precarizzazione delle carriere lavorative, si determinino elevate quote di trattamenti previdenziali "poveri"; ciò con implicazioni sulle politiche assistenziali e sulla stessa propensione dei lavoratori a contribuire al sistema di assicurazione generale obbligatoria.

Assistenza e lotta alla povertà: i progressi compiuti e gli affinamenti necessari

9. *Per quanto concerne la spesa per l'assistenza, nel 2018 essa è risultata complessivamente (prestazioni in denaro e in natura) pari a circa 50 miliardi, in crescita, come nel 2017, del 3,2 per cento su base annua. Le sole prestazioni in denaro, che rappresentano l'80 per cento dell'aggregato, sono ragguagliate a quasi 40 miliardi e sono aumentate del 3,7 per cento (2,6 nel 2017). In rapporto al prodotto e alla spesa pubblica corrente al netto degli interessi, la spesa per l'assistenza rappresenta il 2,9 (2,3 in denaro e 0,6 in natura) e il 6,3 (5 in denaro e 1,3 in natura) per cento rispettivamente, ed è molto aumentata a partire dal 2014, ma soprattutto con l'introduzione del bonus 80 euro, una misura ispirata più da principi di politica tributaria a favore dei redditi bassi che non di politiche di* welfare *in senso stretto. I dati di consuntivo registrano gli sforzi profusi negli ultimi anni nel campo della lotta contro la povertà, soprattutto con l'introduzione del Reddito di inclusione (REI), ma confermano al contempo come tale strumento, pur avendo rappresentato il primo istituto universale di contrasto dell'esclusione, non abbia avuto, sotto il profilo quantitativo, la forza necessaria a contrastare adeguatamente la decisa crescita della povertà e del disagio sociali.*

E' in un quadro di relativi progressi che viene ad innestarsi il Reddito di cittadinanza (RDC), un cambiamento significativo nelle politiche sociali, la cui efficacia andrà naturalmente valutata soprattutto dalla capacità di contrastare l'esclusione sociale e di raggiungere la giusta platea di beneficiari. La Relazione tecnica al decreto istitutivo, considerati i requisiti di eleggibilità (condizioni reddituali e patrimoniali, definizione del nucleo familiare, ecc) e partendo dalle informazioni contenute nella banca dati sulle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) e sull'ISEE 2017, ha individuato, prima facie*, la potenziale platea in 1.335.000 famiglie, numero che scende a 1.248.000 una volta esclusi i nuclei con capofamiglia straniero, non eleggibili. Tenuto conto della prevista numerosità le persone effettivamente raggiungibili dal trasferimento si commisurerebbero a poco più di 3,5 milioni.*

Incrociando le informazioni relative ai dati sul REI dell'intero 2018 e le originarie stime della Relazione tecnica, si evidenzia come il nuovo strumento dovrebbe accrescere significativamente, quasi triplicandola, la platea dei fruitori e relativamente meno l'importo del beneficio che, in media, risulterebbe più elevato di circa il 70 per cento rispetto a quanto offerto dal REI. Mentre il REI, pur segnando progressi consistenti rispetto al Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) anche in termini di maggiore avvicinamento alle soglie di povertà assoluta e relativa (differenziate per zona del Paese), non era in grado di ridurre adeguatamente il divario tra le risorse messe a disposizione di ciascun nucleo e quelle necessarie per portare lo stesso al di sopra della soglia di povertà, con L'RDC in alcuni casi si va al di sopra di essa se il confronto viene operato con riferimento al Mezzogiorno.

I dati ufficiali più aggiornati al momento in cui viene chiuso il presente Rapporto si riferiscono essenzialmente al numero di domande presentate, distribuite a livello regionale, mentre esistono solo indicazioni di massima circa la quota di domande effettivamente accolte, l'ammontare del beneficio effettivamente concesso e le caratteristiche dei percipienti. Al 7 maggio, il numero di domande presentate era complessivamente pari a poco più di 1 milione, di cui il 54,5 per cento riferibile a soggetti di sesso femminile. Semplici indici di correlazione tra distribuzione dell'RDC per regione e alcuni parametri che registrano, in modalità diverse, teorici fabbisogni di protezione sociale confermano la quasi sostanziale sovrapposizione tra distribuzione dell'RDC e del REI con una correlazione pari al 94 per cento ed evidenziano le attese correlazioni positive (ancorché non forti) con il tasso di povertà assoluta e il tasso di disoccupazione: maggiori tali ultimi, maggiore, in generale, la quota di domande presentate. Per quel che riguarda infine il passaggio dal numero di domande presentate alle domande accolte, stante ad evidenze fornite dall'Inps, sembrerebbe riscontrarsi un tasso di non accoglimento intorno al 25 per cento (accolte tre domande su quattro), tasso che appare sensibilmente meno elevato di quello che si è riscontrato per il REI (circa il 50 per cento).

Per quel che riguarda i profili più qualitativi, l'istituzione dell'RDC segna un rilevante cambiamento e un potenziale progresso nelle politiche di protezione sociale del nostro Paese. Tuttavia, il correlato incremento di spesa, se da un lato risponde ad una esigenza reale cresciuta con la crisi, cioè quella di contrastare la povertà, dall'altro, è motivo di preoccupazione per gli equilibri di bilancio di medio termine, date le condizioni di elevato debito pubblico del nostro Paese e la decisione del legislatore di finanziare la norma senza corrispondenti tagli di uscite correnti né incrementi permanenti di imposte.

La presenza di un meccanismo di salvaguardia che, in caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio, prevede il "blocco" delle domande e la rimodulazione dell'ammontare del beneficio è molto importante per il controllo dei saldi; cionondimeno, l'esperienza storica mostra, da un lato, le difficoltà della politica di bilancio a non corrispondere o a corrispondere in dimensioni inferiori a quelle iniziali erogazioni percepite dai fruitori come "entitlements*", dall'altro, che non è agevole per il* policy maker *trovare compensazioni attraverso efficaci ed efficienti tagli di spesa di altra natura quando intervengono necessità connesse a spese superiori alle iniziali stime.*

L'RDC, configurandosi come strumento che intende rispondere sia ad esigenze di lotta alla povertà sia ad esigenze di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro),

porta in sé la possibilità di confondere due obiettivi che rispondono a logiche diverse e richiedono approcci diversi. Il concreto disegno della misura testimonia dello sforzo del legislatore, da un lato, di muoversi in continuità con le esperienze più recenti in tema di lotta all'esclusione (sulle quali si dispone di un bagaglio di esperienza e conoscenze da non disperdere), dall'altro, di investire significativamente sul fronte delle politiche attive per il lavoro, sulle quali il ritardo accumulato è notevole. Appare quindi a un tempo positiva e cruciale la distinzione, nell'ambito degli obiettivi complessivamente perseguiti, dei due percorsi.

Nell'ambito del percorso che punta al contrasto della povertà, un ruolo molto importante deve essere svolto dai servizi sociali dei Comuni. In Italia sono essi, storicamente, il veicolo tramite cui si erogano servizi fondamentali e complessi: per famiglie e minori, disabili, immigrati e nomadi, adulti senza fissa dimora. Sarebbe peraltro importante intervenire per ridurre la squilibrata capacità di attivazione di spesa: infatti a fronte dei 116 euro medi pro capite di spesa sociale complessiva, si va dai 22 della Calabria ai 517 del Trentino (Bolzano) e a fronte dei 14 euro di spesa pro capite per i soli interventi contro povertà e disagio, si passa dai 3 euro nei Comuni della Calabria agli 83 nei Comuni del Friuli.

Il ruolo originariamente riconosciuto ai servizi sociali era certamente importante, ma depotenziato rispetto all'esperienza più recente e relativamente a quello assegnato ai Centri per l'Impiego (CPI). È da apprezzare lo sforzo che il legislatore ha profuso in sede di conversione del decreto-legge n. 4 del 2019 per valorizzare, anche in linea con quanto osservato dalla Corte, la funzione dei servizi sociali dei Comuni, il tutto nell'ambito di una più chiara individuazione dei due percorsi a cui si accennava più sopra.

Proprio in considerazione, anche attraverso le innovazioni apportate, della riconosciuta multidimensionalità del problema povertà e della conseguente esigenza di affrontarlo con competenze multidisciplinari, vanno maggiormente valorizzate le interazioni tra operatori pubblici e del terzo settore.

Secondo dati tratti dalla rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro effettuata dall'ISTAT, nel 2018 solo il 23,3 per cento avrebbe cercato il lavoro tramite i Centri per l'impiego. È un dato che si è peraltro ulteriormente ridotto rispetto al 2017 (24,2 per cento). Nell'ambito dei canali normalmente utilizzati per la ricerca del lavoro hanno in Italia un ruolo predominante quelli informali, costituiti da parenti, amici e conoscenti (87,9 per cento nel 2018). Solo poco più del 2 per cento avrebbe trovato il lavoro tramite i CPI.

Bastano queste poche cifre per evidenziare i grandi spazi di miglioramento che l'Italia ha nel campo dei servizi per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. L'attuale situazione dei Centri è dunque tale da fare dell'obiettivo del loro rilancio un'impresa tanto meritoria quanto obiettivamente difficile e che richiede, comunque, tempi assai lunghi. Su di essi viene ora operato un importante investimento, che segna una cesura con le esperienze passate e che è molto meritevole dal momento che in Italia è minima, nel confronto con altri paesi, la spesa per i servizi del lavoro nell'ambito della spesa sociale (0,04 del Pil contro lo 0,36 della Germania e 0,25 della Francia).

La previsione di un sistema di incentivi, per le imprese e per il lavoratore, correlato agli importi del previsto beneficio a titolo di RDC è utile e, considerato il meccanismo additivo rispetto a norme incentivanti già in vigore (significative nel Mezzogiorno e per i giovani al di sotto dei 35 anni), crea condizioni che sul fronte del costo del lavoro sono di assoluto vantaggio. Tuttavia, il meccanismo sembra produrre un'eccessiva distorsione a favore di figure portatrici di fragilità e un conseguente possibile svantaggio per professionalità probabilmente più aderenti alle teoriche necessità competitive delle imprese.
Nonostante l'attenzione posta nel disegnare l'impianto dell'RDC e la previsione di un sistema di vincoli e sanzioni potenzialmente efficace nel contrastare gli abusi, resta la preoccupazione che in un contesto, come quello italiano, in cui è elevata la quota di economia sommersa e sono bassi i livelli salariali effettivi, lo strumento dell'RDC possa scoraggiare l'offerta di lavoro legale.
Tra i positivi effetti dell'introduzione dell'RDC (e del dibattito che l'ha circondata) vi è l'attenzione che si è determinata sul tema, cruciale per i trasferimenti assistenziali, della "prova dei mezzi". L'occasione è propizia per far fare un salto di qualità all'amministrazione pubblica nelle capacità di verifica e di controllo dell'attendibilità delle DSU e dell'ISEE, strumento che, pur avendo registrato negli ultimi anni notevoli miglioramenti, resta lontano dal rappresentare l'effettiva situazione economica e patrimoniale di molti dei richiedenti le prestazioni assistenziali. Particolare attenzione andrà riservata, in quest'ultimo ambito, alle verifiche in materia di ricchezza mobiliare: il patrimonio mediano risultante dall'ultimo rapporto di monitoraggio sull'ISEE è pari a 3.900 euro a nucleo familiare e solo qualche anno fa le stesse dichiarazioni evidenziavano patrimonio nullo nell'80 per cento dei casi.

10. *Nei prossimi anni il riequilibrio dei saldi di finanza pubblica troverà notevoli ostacoli nella dinamica delle spese per la protezione sociale. Infatti, tali erogazioni subiranno gli effetti del deciso invecchiamento della popolazione e del conseguente aumento del tasso di dipendenza degli anziani, indicatore che, secondo le stime dell'*Ageing Report 2018*, raggiungerà nel 2030 il 45 per cento, crescendo di oltre dieci punti rispetto ai valori attuali e di circa quattro punti in più rispetto a quanto fosse stato precedentemente valutato. In un tale contesto, la decisione del legislatore di accrescere sia la spesa pensionistica che quella assistenziale e di farlo in un quadro di crescita del disavanzo e di deterioramento generale degli equilibri della finanza pubblica, non si presenta rassicurante. A maggior ragione ogni eventuale minore esborso rispetto alle stime originarie sugli effetti finanziari degli interventi dovrà essere utilizzato per il riequilibrio dei conti.*

La sanità: le opportunità da cogliere

11. *Il 2018 conferma i buoni risultati ottenuti dal settore nel controllo della spesa: 115,4 miliardi, inferiore di poco meno di un miliardo rispetto alle previsioni dello scorso*

settembre contenute nella Nota di aggiornamento al DEF. Ancora più di rilievo il risultato se si guarda alle previsioni formulate nel Documento programmatico per il 2014, che stimava una spesa in flessione nel quinquennio per posizionarsi a fine periodo al 6,8 per cento del prodotto (6,6 a consuntivo), ma su livelli assoluti di circa 121,3 miliardi. Si riduce anche l'incidenza sulla spesa primaria: dal 14,8 per cento nel 2013 al 14,6 nel 2018.

Una dinamica della spesa inferiore alle entrate e il rinvio di alcune uscite hanno consentito nell'anno di migliorare il contributo del settore agli obiettivi di finanza pubblica. Tali andamenti trovano conferma nei pre-consuntivi regionali trasmessi al NSIS e oggetto dei Tavoli di verifica che si sono tenuti nella primavera, che evidenziano la ridotta dimensione degli squilibri economico-finanziari e un surplus di circa 136 milioni dopo le coperture dei disavanzi nelle regioni in Piano di rientro.

Segnali di tensione si colgono, tuttavia, dal lato della spesa, con la conferma del superamento dei tetti da parte dei dispositivi medici e degli acquisti diretti di farmaci: i primi hanno superato l'obiettivo del 24 per cento, con solo tre Regioni che presentano una spesa coerente con il tetto previsto, mentre la spesa per acquisti diretti eccede il limite per oltre 2,2 miliardi. Scostamento che, sia pure per importi molto differenziati, riguarda tutte le Regioni e che solo limitatamente è imputabile ai farmaci innovativi (circa 114 milioni).

Maggiori risorse dovranno poi essere reperite sul fronte della spesa per il personale, in relazione non solo allo slittamento all'anno in corso dei rinnovi contrattuali e alla nuova tornata 2019-2021, ma anche allo sblocco dei tetti finora vigenti previsto dall'accordo recentemente sottoscritto tra Ministero della salute, MEF e Regioni e recepito nel DL 35/2019, consentendo maggiori spazi per misure di riassorbimento delle esternalizzazioni e di stabilizzazione del personale a tempo determinato.

Insieme ad una metodologia condivisa ai fini della determinazione del fabbisogno di personale degli enti del SSN, questo dovrebbe consentire di superare le attuali carenze che, in questi anni, hanno portato ad un aggravio di lavoro per gli organici in forza nelle strutture e ad un allungamento delle liste di attesa.

Sul fronte delle entrate, crescono dell'1,1 per cento le compartecipazioni sulle prestazioni sanitarie. Prendendo in considerazione anche i ticket sui farmaci (aumentati nell'anno del 3,6 per cento), il contributo complessivo richiesto ai cittadini cresce nel 2018 in media del 2,6 per cento.

Aumenta, inoltre, in quasi tutte le Regioni il contributo alle entrate del payback *per lo sfondamento dei tetti degli acquisti diretti di farmaci. La piena attuazione delle misure adottate nel corso del 2018, su proposta dal Tavolo di lavoro sulla* governance *dei farmaci e dei dispositivi medici, per superare le attuali criticità potrebbe agevolare la definitiva conclusione del contenzioso con le aziende farmaceutiche.*

Emergono dagli ultimi dati disponibili (relativi al 2017) le difficoltà a garantire in tutto il Paese adeguati livelli di assistenza. Permangono in numerose Regioni elementi di criticità legati all'insufficienza della rete di assistenza domiciliare o di strutture specifiche rivolte ad anziani e disabili, all'eccessivo numero di parti cesarei primari accompagnato da una percentuale ancora elevata di quelli che avvengono in strutture che non garantiscono un'adeguata sicurezza delle pazienti e, in alcune Regioni

meridionali, a livelli di prevenzione, quali misurati dalla popolazione sottoposta a screening oncologici, al di sotto della soglia critica.
Un quadro che il monitoraggio sperimentale sui dati 2016 ai sensi del Nuovo sistema di garanzia non fa che confermare, evidenziando come tali criticità siano presenti in quasi tutte le aree territoriali. Spesso, quindi, non riconducibili alla sola questione delle risorse finanziarie, ma che hanno le radici in una carente governance *locale, in difficoltà di programmazione della spesa e in una dotazione infrastrutturale ancora insufficiente.*
La lieve crescita degli investimenti registrata nell'ultimo anno (+0,3 per cento i pagamenti delle aziende sanitarie) non muta, infatti, il quadro di forte ridimensionamento registrato nel quinquennio, che vede ridursi la spesa dai 2,4 miliardi del 2013 a poco più di 1,4 miliardi del 2018, e conferma un livello di accumulazione più ridotto rispetto agli altri Paesi europei.
Tali difficoltà preoccupano alla luce delle scelte da assumere nei prossimi anni per affrontare due temi di grande rilievo entrambi destinati ad accrescere il fabbisogno del settore e a porre sfide importanti al carattere universalistico e solidale del nostro sistema: il progressivo invecchiamento della popolazione e le innovazioni nel campo delle cure, che offrono nuove opportunità ma comportano costi crescenti.
Tali sviluppi, e le difficoltà in cui si muove ancora oggi la finanza pubblica, richiedono il mantenimento di una attenta gestione della spesa e la messa in discussione di assetti e sistemi anche consolidati.
Si tratta di affrontare con decisione i fronti rimasti aperti dalla scorsa legislatura: la governance *dei dispositivi medici, per la quale si tratta di rivedere gli strumenti a disposizione per garantire la sostenibilità della spesa a partire dal* payback *ed agli strumenti di negoziazione del prezzo; le compartecipazioni alla spesa, di cui occorre rivedere modalità di funzionamento e ragioni; la dotazione di capitale umano, che richiede di intervenire sulla formazioni delle nuove leve per accompagnare lo svecchiamento delle strutture e l'adeguamento alle nuove esigenze di cura; l'integrazione tra assistenza sociale e sanitaria, per poter affrontare al meglio la questione dell'invecchiamento della popolazione e dell'insufficienza dell'assistenza domiciliare, dando una risposta effettiva al problema delle cronicità.*
La stessa messa a punto degli strumenti fino ad ora utilizzati deve essere inquadrata in una logica che consenta di mirare la gestione della spesa sulle effettive necessità della popolazione, utilizzando strumenti di valutazione sempre più accurati e sofisticati. Di qui, la opportunità (e la necessità) di utilizzare al meglio, anche su questo fronte, le innovazioni e le informazioni disponibili.
Come già sottolineato nel Rapporto dello scorso anno, il mutare delle caratteristiche del mondo del lavoro e, in generale, della società, associate ad innovazioni e cambiamenti demografici, richiedono che le scelte assunte in campo previdenziale, assistenziale e sanitario siano sempre più coordinate e coerenti. Una polarizzazione delle risorse su alcuni obiettivi particolari rischia di restringere i margini entro cui ci si deve muovere per rispondere a necessità primarie e garantire i livelli di assistenza.

***L'istruzione e le riforme* in itinere**

12. *La crisi economica iniziata nel 2008 ha prodotto un consistente impatto sui bilanci degli Stati europei con il risultato, evidenziato anche dall' OCSE nel suo ultimo rapporto* Education at a glance 2018, *di una sensibile contrazione della percentuale di spesa pubblica dedicata all'istruzione; un profilo, questo, particolarmente sensibile per l'Italia che registra una percentuale di spesa per l'intero sistema (dalla primaria alla terziaria) pari al 3,9 per cento del Pil a fronte del 5 per cento della media OCSE e del 4,6 per cento della media europea. Inferiore alla media OCSE risulta anche il livello della spesa per studente; divario che, tuttavia, si rivela più limitato nella scuola primaria ed aumenta con i livelli di istruzione.*

La flessione della spesa conseguente ai vincoli finanziari imposti dalla crisi, si riconduce alle riforme (DL n. 78 del 2008), solo parzialmente attuate, dirette a razionalizzare il sistema educativo attraverso un Piano programmatico basato sulla revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica ed un più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane. A fronte della progressiva entrata in vigore della revisione degli ordinamenti, meno incisivi sono risultati gli effetti conseguenti alla riorganizzazione della rete scolastica e al ridimensionamento degli organici, che si è tradotto, sostanzialmente, in una flessione del personale docente di ruolo e in una crescita del, meno oneroso, personale docente non di ruolo.

Una inversione di tendenza si è, invece, rilevata nella legislazione successiva; particolare rilievo ha assunto la legge n. 107 del 2015, il cui obiettivo consisteva nel dare piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche. In tale direzione hanno assunto rilievo, in primo luogo, le disposizioni volte ad ampliare l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e a programmarne le attività attraverso l'adozione di un Piano triennale, cui si è affiancata l'istituzione del c.d. organico dell'autonomia e la previsione, per far fronte ad ulteriori esigenze, di un ulteriore contingente di posti (c.d. organico di fatto) fissato annualmente.

Tali misure hanno consentito, a decorrere dall'anno scolastico 2016-2017, il rispetto degli obiettivi di contenimento dei posti comuni dell'organico del personale docente, mentre è risultato ancora elevato lo scostamento dei posti di sostegno. Nell'ambito del personale tecnico-amministrativo, la difficile tenuta degli obiettivi ha trovato conferma negli anni scolastici successivi ove, in fase di adeguamento dell'organico di fatto a quello di diritto, sono stati istituiti, rispetto al contingente massimo stabilito, ulteriori posti per i diversi profili professionali.

Tali misure hanno consentito, comunque, l'avvio di una nuova politica assunzionale. Il piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato per l'anno scolastico 2015/2016 e gli ulteriori interventi negli anni successivi, hanno consentito, nell'ultimo triennio, una consistente crescita del personale docente di ruolo, malgrado la forte dinamica delle cessazioni intervenute negli ultimi esercizi. Meno incisivi rispetto alle aspettative sono risultati, invece, gli effetti sul ricorso al personale a tempo determinato e sulla consistenza delle graduatorie ad esaurimento.

Centrali risultano in ogni caso le politiche del personale anche alla luce di alcune recenti disposizioni. Come sottolineato anche nel Country Report 2019 *della Commissione*

europea, sarebbe necessario, attrarre e motivare gli insegnanti non solo migliorando le condizioni economiche (nettamente inferiori agli standard internazionali), mantenendo ferme modalità di reclutamento fondate essenzialmente sulle conoscenze e sulla qualità della preparazione (piuttosto che sulla mera esperienza didattica) e intervenendo sul percorso di carriera (assai lungo e legato esclusivamente all'anzianità anziché del merito), sul potenziamento delle attività di formazione obbligatoria (cui eventualmente destinare anche le risorse stanziate per finanziare la Carta docente), nonché sui criteri di ripartizione del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (da destinare integralmente alla valorizzazione del merito di tutti i docenti).

Incisivi sono risultati gli interventi volti a garantire il diritto allo studio e alla inclusione scolastica degli studenti con disabilità ed a rafforzare il collegamento con il mondo del lavoro. Una attenzione giustificata dalla situazione occupazionale degli studenti diplomati, che ha evidenziato un calo degli impieghi rispetto alla precedente rilevazione con tassi, in ogni caso, più elevati nelle Regioni settentrionali e per gli studenti provenienti da Istituti tecnici e professionali.

Richiede, pertanto, un ulteriore potenziamento, anche sotto il profilo finanziario, il pur ampio ventaglio delle iniziative avviate nel corso della passata legislatura.

In controtendenza appare il ridimensionamento dell'istituto dell'alternanza scuola – lavoro operato dalla legge 145 del 2019 che, rispondendo ad immediate necessità di contenimento della spesa, ha ridotto drasticamente l'orario complessivo da destinare ai relativi percorsi rinviando gli interventi, pur necessari, finalizzati a rendere i percorsi il più possibile coerenti con il percorso di apprendimento degli studenti.

Tra le misure di carattere strutturale dirette all'ammodernamento dell'intero sistema vanno, infine, evidenziati gli interventi di edilizia scolastica e quelli del Piano nazionale della scuola digitale.

La centralità del tema dell'edilizia scolastica che ha trovato conferma anche nelle priorità politiche del nuovo Governo, si snoda attraverso le misure volte alla ridefinizione degli strumenti di governance*, la programmazione unica triennale, l'implementazione dell'Anagrafe della edilizia scolastica e l'attivazione di numerose linee di finanziamento.*

L'aggiornamento dell'Anagrafe ha consentito di censire 40.071 edifici attivi e 36 edifici resi non attivi a seguito di calamità naturali, evidenziando la vetustà degli edifici, la dimensione ridotta delle strutture delle quali solo il 40 per cento dispone di impianti per l'attività sportiva e il 25,8 per cento del totale non risulta ancora dotato di accorgimenti specifici per il superamento delle barriere architettoniche. A fronte di tale situazione il Governo, nelle ultime annualità, ha focalizzato gli investimenti su tale settore attraverso l'utilizzo di importanti risorse finanziarie nazionali e comunitarie. Il monitoraggio di tali iniziative ha evidenziato l'avvio di tutti gli interventi programmati, l'avanzato stato di attuazione del progetto "scuole sicure" e la buona performance *del sistema di finanziamento (mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato). Qualche ritardo è stato rilevato negli interventi finanziati con i fondi della Protezione civile e nell'avvio del programma "scuole innovative". Al fine di seguire l'andamento degli interventi definiti nella programmazione unica triennale, evitare sovrapposizioni e indirizzare le*

risorse al superamento delle emergenze e alla risoluzione delle ricorrenti criticità appare necessaria una attività di monitoraggio e di coordinamento.
Per quanto riguarda, infine, il grado di digitalizzazione della scuola, i dati più recenti dell'Osservatorio hanno documentato un grado avanzato a livello di singola scuola, con processi interamente o in gran parte digitalizzati in quasi tutte le aree; occorre ancora sviluppare, tuttavia, ambienti digitali per la didattica, registri elettronici e contenuti digitali, nonché incrementare le attività formative per docenti e gli studenti.
Nonostante i miglioramenti nella qualità della istruzione scolastica e gli sforzi, anche finanziari, avviati nell'ultimo triennio, continuano a presentarsi criticità già da tempo evidenziate atteso che: il tasso di abbandono scolastico, pur avvicinandosi alla soglia definita nella Strategia Europa 2020 rimane ancora al di sopra della media europea; i livelli di apprendimento degli studenti e degli adulti rimangano al di sotto dei valori europei per quanto riguarda le competenze chiave e le competenze di base; persistono ampie disparità regionali sia nei livelli di apprendimento sia nella situazione occupazionale degli studenti diplomati.
In conclusione, appare pertanto necessario proseguire nella direzione intrapresa assicurando al settore risorse adeguate per portare a compimento le attività di razionalizzazione attraverso la definizione di un coerente e stabile sistema di istruzione scolastica, destinato a chiudere la lunga stagione delle riforme.

Il declino delle dotazioni infrastrutturali nel confronto europeo

13. *Un confronto a livello europeo consente di far luce su uno degli aspetti più preoccupanti ed allarmanti per le prospettive economiche di ogni paese: la crisi degli investimenti pubblici.*
Un allarme che deriva dall'importanza che gli investimenti pubblici rivestono sia nel breve periodo (sono la voce di spesa con il "moltiplicatore" più elevato), ai fini della stabilizzazione del ciclo economico, sia nel medio-lungo termine, poiché una maggiore dotazione infrastrutturale accresce il potenziale produttivo di un'economia e può determinare, dunque, un aumento di prodotto di carattere permanente.
Ed inoltre - questione non secondaria – vanno tenuti in conto anche gli effetti positivi sulla capacità degli investimenti pubblici di autofinanziarsi, proprio attraverso il maggiore prodotto e, di riflesso, le maggiori entrate così generate.
Un circuito virtuoso che, naturalmente, non può essere letto in modo generico e indifferenziato: in altri termini, esso funziona solo se sorretto da una rigorosa selezione delle opere da realizzare.
Nel quadro europeo, gli eventi dell'ultimo decennio segnalano una tendenza di segno opposto, nella direzione di una generalizzata riduzione della spesa per investimenti pubblici e, nel caso dell'Italia, anche dello stock di capitale pubblico.
Alla base di tale negativo andamento vi è, ovviamente, la pressione che i bilanci di tutti i paesi hanno subito a seguito della crisi economica finanziaria iniziata nel 2008, con la caduta del prodotto interno lordo e la conseguente erosione di basi imponibili ed entrate.
Sia pure con riflessi non uniformi nei diversi Paesi, le politiche di aggiustamento fiscale

sono state orientate verso interventi di contenimento della spesa pubblica e, all'interno di questa, gli investimenti pubblici appaiono la componente generalmente più sacrificata. Nel confronto europeo, poi, tale sacrificio appare più evidente nel caso delle economie, come quella italiana (ma anche Spagna, Portogallo e Grecia), colpite dalla crisi dei debiti sovrani.

Perché i tagli sono stati concentrati proprio sugli investimenti? Due sono gli aspetti da mettere in evidenza.

In primo luogo, non va sottovalutato che, nella lunga fase che precede la crisi del 2008 – ma soprattutto sino agli anni '70 - le economie avanzate avevano prodotto un intenso sforzo di accumulazione, investendo molto in costruzioni, grandi infrastrutture di trasporto e servizi a rete. Ciò non significa che non sussistano esigenze di nuovi investimenti, ma solo che essi dovrebbero essere più concentrati sulla manutenzione dell'esistente e meno diretti all'ampliamento delle infrastrutture esistenti; ampliamento che, tuttavia, è ancora essenziale soprattutto ai fini del continuo adeguamento all'innovazione tecnologica (telecomunicazioni, alta velocità, ecc.).

In secondo luogo, i tagli alle spese di investimento sembrano derivare non tanto da esplicite politiche discrezionali di contenimento di questa voce di spesa, quanto piuttosto dalla pressione esercitata da altre voci della spesa pubblica (come quelle nel vasto campo della previdenza e dell'assistenza) la cui incidenza è ovunque in aumento già da diversi anni e che sono state ulteriormente sospinte da esigenze insorte per effetto della crisi economica.

In tale contesto, il rinvio o la soppressione di programmi di investimento pubblico sono risultati la via d'uscita più indolore ai governi dei Paesi obbligati a riequilibrare i conti pubblici.

Questa chiave di lettura naturalmente condiziona anche la valutazione delle tendenze dei prossimi anni. Considerando che le previsioni di crescita di medio termine dell'economia italiana non prospettano per ora spazi di accelerazione significativa delle entrate, e che l'evoluzione demografica comporta ancora un aumento dell'età media della popolazione, e quindi anche delle corrispondenti pressioni della domanda sul bilancio pubblico, con la conseguenza che sarà necessario maggior impegno per trovare risorse adeguate per incrementare in maniera significativa il livello degli investimenti.

A lungo andare, la pressione al ribasso sugli investimenti pubblici può rappresentare un elemento che gioca a sfavore delle prospettive di crescita dell'economia.

Vi è, infine, da ricordare che la flessione degli investimenti lordi si è accompagnata, nel caso dell'Italia, ad una contrazione anche degli investimenti netti (detratti cioè gli ammortamenti) e ad una conseguente riduzione dello stock di capitale. Questo, infatti, che era cresciuto cumulativamente di quasi il 20 per cento nel periodo 1995-2008, risulta diminuito del 2,6 per cento negli anni 2008-2016.

Il fatto che lo stock di capitale si stia deteriorando è anche importante dal punto di vista dei rapporti intergenerazionali. Il tema è quello dello stock di capitale trasmesso alle prossime generazioni, a fronte del debito pubblico che queste ricevono.

Un determinato andamento dei saldi di bilancio si traduce difatti in una corrispondente accumulazione di debito pubblico, che rappresenta quindi il trasferimento di un debito da una generazione all'altra. Un deficit di bilancio si può giustificare nella misura in cui

*comporti anche la trasmissione alle generazioni future di asset accumulati nel corso del tempo. È la logica della cosiddetta "*golden rule*", che consentirebbe valori negativi dei saldi di bilancio in presenza di un processo di accumulazione di capitale: una situazione evidentemente ben diversa da quella che caratterizza economie che stanno trascurando il loro stock di capitale fisico.*

Gli Enti territoriali alla prova degli investimenti

14. *La crescita del Paese si lega fortemente alle politiche di investimento attuate non solo a livello nazionale ma anche e soprattutto locale. In continuità con il passato, anche per la legislatura che si è aperta, il rilancio degli investimenti rimane una priorità e così la cassetta degli attrezzi messa a disposizione delle Amministrazioni pubbliche si arricchisce di nuovi strumenti ritenuti potenzialmente in grado di incidere positivamente sull'attuabilità e sull'efficacia delle politiche stesse.*
I dati di cassa degli Enti territoriali relativi ai pagamenti del 2018 per la spesa di investimento sembrano offrire un timido segnale di inversione di tendenza. Le Regioni, i Comuni e le loro Unioni, le Province e Città metropolitane hanno pagato spesa in conto capitale nel 2018 per 23,9 miliardi con un incremento rispetto al 2017 del 7,7 per cento; complessivamente la spesa per investimenti (investimenti fissi + contributi agli investimenti al netto P.A.) si è attestata a circa 15 miliardi, segnando un incremento rispetto all'anno precedente del 6,6 per cento. La crescita degli investimenti fissi è contenuta all'1,6 per cento, mentre decisamente più significativa quella riferita ai contributi agli investimenti (al netto della P.A.) che supera il 23 per cento.
Tra gli investimenti fissi, spicca, per andamento particolarmente positivo che caratterizza tutti e tre i sottosettori, la spesa per beni immateriali prevalentemente riconducibile a "incarichi professionali per la realizzazione di investimenti". Un dato che in qualche modo si lega alle diverse misure approntate dal legislatore per favorire gli investimenti a partire dalla fase di progettazione ma che nello stesso tempo conferma la difficoltà per le amministrazioni territoriali di rinvenire figure professionali interne altamente qualificate e specializzate da poter impiegare nella progettazione degli interventi. Altro aspetto rilevante che accomuna Regioni e Enti locali riguarda la concentrazione della crescita in particolare sugli interventi destinati alla manutenzione o all'aumento della dotazione di capitale ad uso della Pubblica amministrazione.
I buoni risultati di cassa potrebbero riflettere, limitatamente agli Enti locali, anche la parziale efficacia della misura di sblocco degli avanzi ai fini dell'equilibrio di finanza pubblica. Una misura di rilievo che investe, ancor prima che il piano contabile/finanziario, il profilo istituzionale dei rapporti tra i livelli di Governo alla luce delle recenti sentenze della Corte costituzionale, nonché politico in considerazione delle forti pressioni da parte del mondo delle autonomie al fine di ottenere un alleggerimento dei vincoli di finanza pubblica, ritenuti da tempo eccessivamente stringenti.
Il definitivo abbandono della regola fiscale intesa come equilibrio tra entrate e spese finali è previsto solo a partire dal 2019, ma già nel 2018 è stato avviato un percorso di apertura verso questa soluzione semplificata consentendo alle Amministrazioni locali di

utilizzare una quota dell'avanzo di amministrazione derivante dagli esercizi precedenti ai fini del saldo di finanza pubblica.
I primi e provvisori dati del monitoraggio sul pareggio mostrano un buon grado di adesione alla modifica di contabilizzazione del saldo, peraltro introdotta solo nell'ultimo trimestre dell'anno: circa il 58 per cento degli Enti osservati, percentuale che sale al 74 per cento nelle Province e Città metropolitane e al 91 per cento nelle grandi città; poco al di sotto della media nazionale si pongono invece i Comuni fino a 5.000 abitanti (54,8 per cento). Il comportamento contabile conforme alle nuove regole è risultato più diffuso tra gli Enti collocati nelle aree del Nord del Paese.
Gli avanzi destinati a finanziare investimenti e applicati al saldo 2018 sono stati pari a 3.038 milioni di cui oltre un quarto da imputare ai Comuni di maggiori dimensioni demografiche. Rispetto ad una quota 2017 teoricamente utilizzabile pari a circa 11 miliardi, la parte effettivamente applicata ai fini del pareggio 2018 ha rappresentato circa il 25 per cento, senza significative oscillazioni su base dimensionale; mentre sotto il profilo territoriale l'incidenza sale per gli Enti del Nord-est (27,2 per cento) e si colloca invece al di sotto della media (17,2 per cento) nei Comuni delle isole.
Il peso di questa posta di entrata sul totale degli impegni in conto capitale è risultato pari al 17 per cento e i dati pro-capite mostrano che non sempre l'utilizzo delle quote di avanzo trova una corrispondenza in un livello più elevato di spesa in conto capitale.
L'inclusione dell'avanzo tra le entrate finali è risultata invece determinante ai fini del rispetto del vincolo di finanza pubblica per circa la metà delle Province e delle Città metropolitane, e per poco più del 30 per cento dei Comuni. A queste Amministrazioni sembra quindi essere circoscritta l'efficacia più piena della modifica contabile, confermata anche dall'osservazione dei dati pro capite: avanzo e impegni in conto capitale risultano decisamente più elevati negli Enti per i quali l'utilizzo di quote del risultato di amministrazione ha rivestito il carattere di necessarietà.
A livello "macro", i limitati effetti positivi ascrivibili alla misura, si disperdono in un overshooting *ancora più rilevante degli anni precedenti: l'inclusione dell'avanzo nel saldo di competenza è risultata superflua a fronte di un volume di impegni ampiamente sostenibile e compatibile con l'obiettivo richiesto. Gli enti monitorati hanno conseguito un risultato pari a 7,8 miliardi, quindi con un eccesso di risparmio di oltre 7,5 miliardi, generato quasi esclusivamente dalla gestione corrente. Ciò confermerebbe ancora una volta che i vincoli di finanza pubblica non costituivano di per sé un ostacolo generalizzato alla espansione delle politiche di investimento locale; piuttosto hanno generato negli anni criticità e anomalie circoscritte e legate alle specifiche condizioni di salute finanziaria degli enti, per superare le quali il legislatore aveva costruito il meccanismo delle compensazioni delineato nell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 e che, a decorrere dal 2019, rimarrà disapplicato.*
La legge di bilancio per il 2019 con intento semplificatorio e in attuazione delle pronunce della Corte costituzionale, ha infatti riunificato nella sola regola di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 gli obblighi di equilibrio degli Enti territoriali.

Le opere pubbliche locali: uno sguardo alle iniziative in corso

15. *L'esame dei progetti in opere pubbliche in corso di realizzazione, svolto a partire dal Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), delinea un quadro fortemente caratterizzato sia sotto il profilo dei soggetti attuatori, che dei settori di intervento, del rilievo finanziario, nonché della localizzazione. A fine 2018 le opere in corso di competenza delle amministrazioni territoriali risultano oltre 89.000. Si tratta prevalentemente di progetti comunali (87,6 per cento). Più limitati i casi intestati a Regioni e Province autonome (3,7 per cento) e Città metropolitane/Province (8,6 per cento). Le opere complessivamente mobilitano finanziamenti per 67,5 miliardi. Tra gli interventi dei Comuni la quota prioritaria (40,2 per cento) è riferibile ai piccoli Enti (con popolazione fino a 5.000 abitanti), anche se il rilievo finanziario complessivo di tali opere eguaglia quello dei progetti, di gran lunga meno numerosi, delle grandi città.*
La distribuzione per settore di intervento è molto concentrata nelle infrastrutture sociali (52,8 per cento in termini di numerosità e 40,6 per cento in termini di risorse assegnate), nelle infrastrutture di trasporto (il 27,8 per cento dei progetti totali, pari al 35,8 dei finanziamenti) e nelle infrastrutture ambientali e risorse idriche (14 per cento delle opere e 17,7 dei finanziamenti). Residuali gli interventi indirizzati su altri settori.
Più del 75 per cento delle opere ha un finanziamento al di sotto di 500.000 euro, solo nelle Regioni e Città metropolitane tale percentuale non raggiunge il 20 per cento, mentre è crescente il peso di quelle fino a 10 milioni di finanziamento. È netta la linea di demarcazione che segna una soglia economica di investimento oltre la quale difficilmente le Amministrazioni territoriali riescono a spingersi: opere che comportano un impegno economico pari o superiore ai 10 milioni presentano una drastica riduzione nella numerosità rappresentando solo 0,6 per cento del totale.
Cresce la numerosità delle opere attivate nell'ultimo triennio che, oltre ad essere conseguenza necessaria dei criteri di analisi selezionati che hanno portato a limitare l'universo osservato ai progetti ancora attivi nel 2018, potrebbe anche riflettere l'esito positivo delle politiche di incentivazione degli investimenti fortemente perseguite nelle ultime due legislature. Si trattava prevalentemente di opere di dimensione economica ridotta, mentre stentava la ripartenza di progetti rilevanti.
Le opere in realizzazione al Nord eguagliano quelle attive complessivamente nelle restanti aree del Paese. Sotto il profilo finanziario, le risorse sono ripartite con la stessa proporzione tra Nord (37,2 per cento) e Sud (36,8 per cento), mentre le opere attivate al Centro assorbono l'11 per cento dei finanziamenti complessivi e nelle Isole il 9,4 per cento. Per una quota non esigua di progetti, pur finanziati non risultano, a tutto il 2018, pagamenti: la percentuale di progetti per i quali risulta erogata la spesa si ferma, infatti, al 61,2 per cento. Le Regioni e PPAA e le Province registrano performance migliori della media con più del 66 per cento di progetti in pagamento, mentre le Città metropolitane e i Comuni con più di 250mila abitanti presentano il livello più basso di avanzamento finanziario (51,6 per cento le prime e 50 per cento gli altri). I pagamenti cumulati riferiti alla totalità delle opere osservate ammontano, a fine 2018, a 20,8 miliardi, poco più del 30 per cento dei finanziamenti complessivi, percentuale che sale al 50,1 se si considerano le sole opere per la quali sono stati registrati pagamenti; resta comunque elevata – anche

se probabilmente sovrastimata a causa del non completo aggiornamento dei dati – la quota di risorse finanziate e ancora non utilizzate al 31 dicembre 2018.
Il rilievo finanziario delle opere si conferma elemento determinante ai fini di una maggiore dinamica di spesa: così i progetti con finanziamenti al di sotto dei 100mila euro raggiungono un grado di realizzazione superiore al 91 per cento, percentuale che invece decresce in funzione di livelli più elevati di finanziamento. Al grado di realizzazione finanziaria particolarmente elevato fa riscontro, peraltro, un peso sia in termini di risorse attivate che pagate molto contenuto (i pagamenti rappresentano il 3,8 per cento del totale).
Le opere intermedie, di valore compreso tra 1 e 10 milioni, sono quelle che espongono il rapporto migliore tra rilevanza finanziaria e grado di realizzazione, rappresentando circa il 40 per cento dei pagamenti complessivi e un avanzamento superiore al 51 per cento.
L'approfondimento condotto con il contributo di cinque Sezioni regionali di controllo ha messo in evidenza le principali motivazioni alla base delle difficoltà di avanzamento finanziario e procedurale: risultano prevalenti i limiti di accesso a finanziamenti esterni a cui si aggiungono le difficoltà procedurali e di progettazione.
Nel complesso quindi gli investimenti locali appaiono fortemente legati a piccole opere e fotografano una politica di investimento piuttosto statica. La prevalenza di opere caratterizzate da un quadro economico molto ridotto, se da una parte consente di assicurare tempi più rapidi e certi di realizzazione, con un impatto positivo sul benessere delle comunità amministrate, dall'altra può avere un effetto limitato sul tessuto economico e sulla crescita dei territori e non è in grado di favorire il potenziale sviluppo che deriverebbe da una più elevata e più diffusa dotazione infrastrutturale. La concentrazione di progetti nel settore dei servizi alla persona e alla comunità – settore che trova la sua allocazione principe proprio nei Comuni e che è risultato destinatario di importanti politiche di incentivazione – non sembra sufficiente a recuperare il deficit infrastrutturale e di sviluppo che penalizza ancora oggi alcune aree. Il ritardo in termini di qualità/efficienza delle infrastrutture si avverte particolarmente nel settore dei trasporti che invece, più di altri, potrebbero aumentare la competitività di tutti i territori e, sicuramente, rendere meno deboli quelli del Sud.
Alle autonomie territoriali, in particolare ai Comuni, viene riconosciuto il ruolo di attore principale e fattore trainante degli investimenti pubblici, ma è importante che si incentivi una programmazione e una progettualità in grado di determinare effetti sulla crescita e lo sviluppo meno localizzati e di recuperare terreno su quell'obiettivo di perequazione infrastrutturale enunciato con la riforma del federalismo fiscale e poi rimasto inattuato.

Il partenariato pubblico privato: uno strumento necessario

16. *Il ricorso crescente a forme di partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione di infrastrutture e per la fornitura di servizi ha rappresentato, negli ultimi quindici anni, una modalità "alternativa" rispetto all'appalto per le Amministrazioni pubbliche, che lo hanno interpretato come una possibile via d'uscita rispetto ai crescenti*

vincoli di finanza pubblica.
A fronte di un numero elevato di procedimenti avviati (32.000 tra il 2012 e il 2017, per l'importo complessivo di circa 92 miliardi), tuttavia, l'alto grado di mortalità dei progetti nella fase all'aggiudicazione (8.500 le gare aggiudicate, per un importo di circa 70 miliardi), segnala che gli esiti delle scelte contrattuali non sono sempre stati positivi.
È inoltre nelle fasi successive all'aggiudicazione che i progetti incontrano le difficoltà maggiori: i tempi per raggiungimento del closing *finanziario possono essere particolarmente lunghi (tra i 12 e i 32 mesi secondo la BEI) e non sempre, per di più, si concludono con il finanziamento del progetto.*
A rendere particolarmente complesse le operazioni di PPP hanno contribuito diversi fattori, tra cui la disciplina del credito che regola l'attività dei finanziatori diversi dalle banche, il sistema delle responsabilità amministrative, l'interpretazione delle regole di Eurostat ai fini della riclassificazione economica.
A questi si aggiunge il tema della capacità tecnica degli enti concedenti, chiamati sia a gestire le operazioni sotto il profilo amministrativo-procedurale, sia ad effettuare specifiche valutazioni della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria di ciascun progetto.
A rilanciare le potenzialità del partenariato, come ulteriore leva per gli investimenti pubblici, sono intervenute in questi anni diverse misure: strumenti finanziari, agevolazioni fiscali, sostegni alla progettazione, incentivi tecnici al personale, con linee guida e prescrizioni di monitoraggio delle operazioni. Una conferma in questa direzione giunge dal DEF 2019, che sottolinea come la definizione di un contratto standard PPP è già ad uno stadio avanzato di elaborazione e, unitamente alla matrice dei rischi e al capitolato di gestione, fornirà una guida alle Pubbliche amministrazioni per la strutturazione delle operazioni e la redazione dei relativi atti e documenti negoziali, limitando il ricorso alle varianti in corso d'opera e favorendo la 'bancabilità' dell'operazione.
La valorizzazione del partenariato è confermata anche dalle misure previste dalla legge di bilancio 2019, mirate a stimolare la fase della progettazione, e dalla modifica del Codice dei contratti, introdotta con il DL 32/2019, che favorisce il contributo degli istituti nazionali di promozione e dei fondi comuni d'investimento immobiliare. Lo stesso provvedimento interviene anche in materia di incentivi per le funzioni tecniche dei dipendenti responsabili nella fase di progettazione, salva restando la necessità di una loro adeguata formazione.
Utilizzando la Banca dati MOP, nel Rapporto si svolge un'analisi con riferimento alle sole iniziative (esclusi i progetti relativi a concessioni stradali e autostradali) promosse da soggetti attuatori pubblici territoriali e finanziate, in via esclusiva, da imprese private tra il 2001 e il 2019.
Ne emerge un fenomeno in crescita, per un importo complessivo di circa 3,6 miliardi. Tra i settori di intervento, quello delle infrastrutture sociali (1,7 miliardi) è il più significativo. Seguono le infrastrutture di trasporto (792 milioni), con pochi grandi progetti di mobilità (soprattutto per metropolitane), caratterizzati da finanziamenti elevati che complessivamente ammontano a oltre 383 milioni di euro. Del tutto opposto il sottosettore delle strade, in cui più di 400 piccoli interventi sono finanziati con circa

289 milioni. Il settore energetico con circa 460 milioni – interventi per la realizzazione di reti di distribuzione di gas, impianti di illuminazione, iniziative mirate all'efficientamento energetico – insieme alle infrastrutture ambientali, con circa 549 milioni di (di cui 317 milioni per lo smaltimento rifiuti) hanno assorbito, nei venti anni osservati, quasi un terzo delle risorse private disponibili.

Quanto esposto, mette in evidenza le grandi potenzialità che gli enti territoriali esprimono nel rilanciare politiche di investimento attraverso lo strumento del partenariato pubblico privato.

I dati mostrano che nonostante i lunghi anni di crisi, specificamente i Comuni, laddove hanno saputo intercettare incentivi fiscali, expertise *tecniche, buone proposte progettuali da parte delle imprese private, sono stati in grado di avviare iniziative di PPP per la costruzione di infrastrutture e per la fornitura di servizi in quasi tutti i settori di intervento. In tal modo è stato garantito un contributo importante che ha permesso di realizzare gli interventi che nel settore delle infrastrutture sociali (scuole, ospedali, asili nido) o dei trasporti (metropolitane, strade) ad esempio, sono considerati irrinunciabili per le comunità locali più direttamente esposte ai rischi indotti dalle carenze di manutenzione e gestione dei servizi.*

Tuttavia, resta ancora molto da fare.

L'esperienza svolta dalle Amministrazioni negli ultimi venti anni costituisce oggi – per le operazioni migliori ma, sottoforma di monito, anche per gli errori compiuti - un patrimonio di "metodi e pratiche" disponibile per tutte le Amministrazioni.

L'analisi puntuale dei contratti di PPP mette in evidenza tuttavia che esiste una marcata eterogeneità, sia delle procedure sia dei progetti avviati dalle Amministrazioni e segnala la necessità di convergere verso strumenti di standardizzazione, ove possibile, dei contratti e, per alcuni aspetti, anche di alcune procedure, allo scopo di mettere a fattor comune le soluzioni più efficaci.

Gli obiettivi che le Amministrazioni devono assegnarsi quando avviano operazioni di PPP, del resto, sono molti e alcuni di particolare complessità. Centrale risulta il disegno delle operazioni secondo schemi che permettano di allocare i rischi nel modo più adeguato, salvaguardando, allo stesso tempo, le risorse pubbliche e indirizzando le imprese verso comportamenti appropriati. La capacità di analizzare il piano economico-finanziario che accompagna l'offerta rappresenta, pertanto, un passaggio di particolare rilievo nelle procedure di valutazione ex ante effettuate dalle amministrazioni. È in questa fase, infatti, che si può verificare l'affidabilità dell'impresa nella realizzazione dell'opera e la sua capacità di gestire per un lungo periodo di tempo i servizi richiesti.

Sono ancora poche, inoltre, le Amministrazioni che, al di là delle prescrizioni normative, hanno avviato sistemi di valutazione e di monitoraggio delle PPP secondo modelli manageriali capaci di rendere più efficace l'azione di verifica del rispetto delle condizioni contrattuali, così da impedire la trasformazione dell'operazione di PPP in una procedura di appalto tradizionale con lo spostamento del rischio in capo all'amministrazione concedente.

Il consolidamento delle esperienze migliori e lo sviluppo di modelli di PPP più innovativi rispetto al passato - come si segnala da tempo nel settore sanitario dove la diffusione del PPP è strettamente legata ai ritmi dell'avanzamento tecnologico - richiedono la presenza

nelle Amministrazioni, accanto a strutture di coordinamento delle operazioni, di comunità professionali finalizzate alla condivisione di competenze affini. Trasformare le comunità di pratiche, già attive nello scambio di esperienze e competenze, in comunità professionali capaci di elaborare forme di condivisione e apprendimento complesse per la realizzazione di operazioni di PPP, nel quadro di un sistema di incentivi finanziari adeguatamente disegnati, potrebbe delineare una nuova e più responsabile stagione del partenariato pubblico privato.

PARTE PRIMA

ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA

ECONOMIA E CONTI PUBBLICI: LE DIFFICOLTÀ DEL RIEQUILIBRIO

IL CONTESTO ECONOMICO

Consuntivi

1. Nel 2018 le attività economiche hanno registrato un sensibile deterioramento. L'espansione del Prodotto interno lordo ha decelerato nei primi due trimestri dell'anno; successivamente, in un contesto di accresciuta incertezza e di rallentamento dell'economia europea, si è arrestata fino a registrare arretramenti. In media d'anno la crescita in termini reali è stata pari allo 0,9 per cento, un valore significativamente inferiore sia alle previsioni del DEF 2018 (1,5 per cento), sia rispetto alla Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) presentata a settembre (1,2 per cento). Come mostra la Tavola 1, lo scarto di valore del Pil rispetto alle valutazioni dell'aprile 2018 si è cifrato in 3,6 miliardi se misurato a prezzi 2010 e in 9 se valutato a prezzi correnti[1].

TAVOLA 1

CONTESTO ECONOMICO: VARIABILI DI MAGGIOR RILIEVO PER I CONTI PUBBLICI
(*variazioni % annue e miliardi di euro*)

	DEF 2018		**NADEF 2018 (*)**		**CONSUNTIVO ISTAT**		***Differenze***	
	2017	**2018**	**2017**	**2018**	**2017**	**2018**	*2017*	*2018*
	a	b	c	d	e	f	e - a	f - b
Crescita reale del Pil	1,5	1,5	1,6	1,2	1,7	0,9	*0,2*	*-0,6*
Valore assoluto del Pil reale	1.594,6	1.618,5	1.599,8	1.619,0	1.601,1	1.614,9	*6,5*	*-3,6*
Tasso di inflazione al consumo	1,2	1,0	1,2	1,0	1,2	1,1	*0,0*	*0,1*
Variazione deflatore del Pil	0,6	1,3	0.5	1.3	0,5	0,8	*-0,1*	*-0,5*
Crescita nominale del Pil	2,1	2,9	1,7	2,1	2,2	1,7	*0,1*	*-1,2*
Valore del Pil nominale	1.716,9	1.766,2	1.725.0	1.767.6	1.727,4	1.757,0	*10,5*	*-9,2*
Crescita nominale dei consumi delle famiglie	2,6	2,5	2,6	2,4	2,7	1,6	*0,1*	*-0,9*
Valore nominale dei consumi delle famiglie	1.048,8	1.075,0	1.048,8	1.074,0	1.039,9	1.057,0	*-8,9*	*-18,0*
Contributo delle esportazioni *nette* alla crescita	0,2	0,0	0.3	-0,3	0,3	-0,1	*0,1*	*-0,1*
Contributo della domanda interna alla crescita	1,5	1,5	1,6	1,4	1,6	1,0	*0,1*	*-0,5*
Crescita nominale Redditi Lavoro Dipendente	2,3	2,9	2,3	2,9	2,3	3,3	*0,0*	*0,4*
Valore dei Redditi Lavoro Dipendente	683,7	703,5	684,3	704,1	684,3	706,9	*0,7*	*3,4*
Crescita occupazione (unità di lavoro)	0,9	0,8	0,9	0,7	0,9	0,8	*0*	*0*
Crescita dell'occupazione (Forze lavoro)	1,2	1,1	1.2	1.2	1,2	0,8	*0,0*	*-0,3*
Crescita ore lavorate	1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	*0,1*	*0,0*
Tasso di disoccupazione	11,2	10,7	11.2	10.6	11,2	10,6	*0,0*	*-0,1*
Tasso di interesse a breve termine	…	-0,33	…	0.2	-0,1	0,2	...	*0,5*
Tasso di interesse a lungo termine	2,14	2,18	2,1	2,7	2,1	2,54	*0,0*	*0,4*

(*) DPB per i tassi di interesse
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

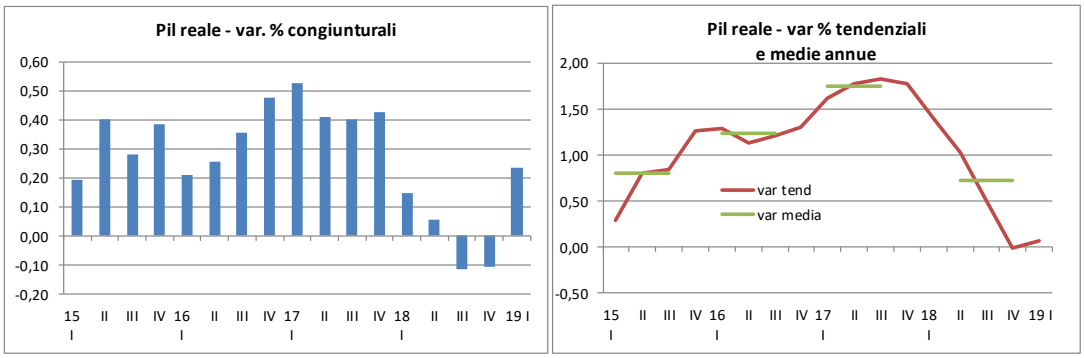
[1] Gli scarti scontano anche le revisioni apportate ai dati ISTAT di contabilità nazionale.

L'attività produttiva, dopo aver registrato una leggera accelerazione nella seconda parte del 2017, ha denunciato rallentamenti sin dal primo trimestre del 2018; la decelerazione è continuata nei successivi tre mesi e si è poi trasformata in recessione nella seconda metà dell'anno (Grafico 1). Secondo stime preliminari dell'ISTAT, le tendenze si sarebbero invertite nei primi tre mesi di quest'anno.

L'analisi dal lato dell'offerta evidenzia come nel 2018 l'indebolimento delle attività sia stato particolarmente marcato per il settore industriale: il valore aggiunto dell'industria a prezzi base si è espanso dell'1,8 per cento, a fronte del 3 per cento del 2017; si è pure quasi dimezzato il tasso di incremento del valore aggiunto dei servizi (dall'1,3 allo 0,7 per cento, sempre in termini reali) mentre segnali di recupero ha manifestato il settore primario (0,9 per cento) che nel 2017 aveva registrato un calo molto netto (-3,9 per cento). Il settore industriale ha continuato quindi a segnare in media d'anno progressi più consistenti rispetto a quello dei servizi – replicando le migliori *performance* relative già evidenziate negli anni scorsi – e tuttavia è andato incontro ad una rapida decelerazione che si è trasformata in recessione negli ultimi tre mesi dell'anno con una caduta superiore all'1 per cento sia nell'industria in generale sia nell'industria in senso stretto. Le costruzioni hanno invece mantenuto il segno positivo (+0,7). Si è confermata, anche nella fase di inversione del ciclo, la tendenza del settore terziario a conoscere minori oscillazioni e quindi maggiore stabilità.

GRAFICO 1

PIL A PREZZI COSTANTI: VARIAZIONI CONGIUNTURALI E TENDENZIALI



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Prezzi

2. L'anno è stato contraddistinto da un perdurante moderato andamento dei prezzi. La variazione media annua dell'indice generale dei prezzi al consumo è stata pari all'1,1 per cento, senza recuperi rispetto all'anno prima (1,2 per cento) e quindi senza avvicinamenti verso l'obiettivo della Banca centrale europea (un livello "inferiore ma prossimo al 2 per cento"). Il valore è stato sostanzialmente in linea con quanto atteso dai documenti ufficiali. La distanza dell'inflazione rispetto alle attese è stata significativamente maggiore se misurata sui prezzi impliciti del Prodotto interno lordo. La variazione del deflatore del Pil è risultata pari allo 0,8 per cento, circa mezzo punto sotto le previsioni (1,3 per cento secondo quanto previsto nel DEF 2018). Un tale scarto ha accresciuto il differenziale tra il Pil nominale alla base dei documenti

ufficiali e quello effettivo, avendo quest'ultimo scontato a consuntivo sia una minore crescita reale sia un minor incremento del suo prezzo implicito. Naturalmente le diverse dinamiche dei prezzi interni e del deflatore del Pil scontano andamenti non allineati alle attese per quanto riguarda le ragioni di scambio: esse, misurate sulla base del rapporto tra deflatore delle esportazioni e delle importazioni del totale dei beni e servizi, hanno continuato a registrare peggioramenti (con la variazione dei prezzi all'export che si è mantenuta al di sotto di quella dei prezzi all'import), sebbene meno rilevanti rispetto all'anno prima (-1,2 contro -2,1 per cento nel 2017).

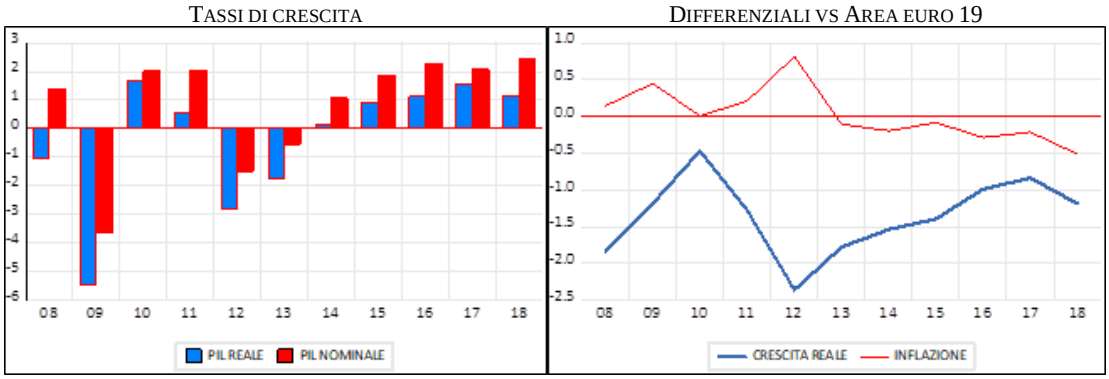
Il tasso di inflazione medio annuo non riflette gli incrementi dei prezzi alla produzione, i quali, dopo aver registrato arretramenti significativi negli anni scorsi, hanno accelerato rispetto al dato medio del 2017 (+2,6 per cento) portandosi al 3,9 per cento. Nella parte finale dell'anno, soprattutto a causa della riduzione dei prezzi dei prodotti energetici, anche i prezzi alla produzione hanno decelerato e dopo aver registrato un picco del 7,1 per cento nel mese di ottobre hanno rallentato fin sotto il 4 nei primi mesi del 2019. L'inflazione cosiddetta *core*, misurata cioè dall'indice che non include i prezzi dei prodotti energetici e alimentari, è rimasta su livelli modesti e più bassi rispetto al 2017 (0,5 contro 0,7 per cento).

Gli andamenti effettivi dei prezzi hanno naturalmente condizionato le aspettative degli operatori, una variabile importante per le banche centrali ai fini dell'orientamento delle politiche monetarie e che condiziona, quindi, le prospettive dei tassi e della spesa per interessi del bilancio pubblico. Sia se valutate in forma implicita, cioè sulla base delle quotazioni di alcune tipologie di titoli sui mercati finanziari, sia se rilevate attraverso indagini *ad hoc* presso famiglie e imprese e presso previsori professionali, le attese di inflazione sono in riduzione. Il valore centrale delle ultime *Staff forecast* della Banca centrale europea (marzo 2019) per il 2019 relative all'intera Area dell'euro è ora pari all'1,2 per cento contro l'1,6 stimato a dicembre.

Il differenziale di inflazione dell'Italia rispetto all'Area dell'euro è risultato pari a -0,6 punti essendo l'indice armonizzato dei prezzi al consumo cresciuto dell'1,2 per cento in Italia e dell'1,8 per cento nel complesso dei Paesi accomunati dalla moneta unica: come mostra il Grafico 2 nella fase post crisi 2012 il differenziale è rimasto mediamente negativo e si è allargato nel 2018.

GRAFICO 2

ITALIA: CRESCITA E DIFFERENZIALI DI CRESCITA REALE E INFLAZIONE
variazioni % annue



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

In linea con l'indice dei prezzi al consumo si è cifrata la variazione del deflatore dei consumi delle famiglie (+1,2 per cento, contro lo 0,2 di un anno prima).

Il deflatore del Prodotto interno lordo, che rappresenta un indicatore dei prezzi del complesso dei beni e servizi prodotti e, contribuendo al Pil monetario, influenza significativamente l'andamento delle basi imponibili, è aumentato solo dello 0,6 per cento, rallentando ulteriormente rispetto ai già modesti valori degli anni scorsi; il fenomeno, inatteso al momento della predisposizione del DEF 2018 (quando se ne stimava una variazione dell'1,3 per cento) ed ancora in sede di stesura della Nota di aggiornamento (quando si confermava la stima del DEF), è anche correlato ai prezzi impliciti degli investimenti che sono cresciuti della metà rispetto a quanto atteso. Opera poi il perdurante deterioramento delle ragioni di scambio che, misurate come rapporto tra deflatore delle esportazioni e delle importazioni del totale dei beni e servizi, hanno registrato a consuntivo un peggioramento dell'1,4 per cento (+1,7 la variazione del deflatore delle esportazioni, +2,9 quella del deflatore delle importazioni).

A sintesi dei citati impulsi in termini di volumi e prezzi, il Prodotto nominale è aumentato dell'1,7 per cento (2,2 per cento nel 2017), oltre 1 punto percentuale in meno di quanto programmato nel DEF di aprile 2018: in definitiva, alla minore crescita reale si è associata, all'incirca per pari importo, una minore crescita dei prezzi.

Composizione della crescita: quadro internazionale, esportazioni, importazioni

3. Il deterioramento ciclico si è prodotto in un contesto di tendenziale indebolimento dell'economia internazionale, caratterizzata dalla decelerazione degli scambi commerciali. Il commercio mondiale ha risentito dei forti conflitti, nei tempi più recenti addirittura inaspritesi, tra Stati Uniti e Cina in materia di scambi commerciali e politiche doganali e, più in generale, di un clima più orientato al protezionismo. Secondo il Fondo monetario internazionale, il Pil mondiale è cresciuto del 3,6 per cento annuo (contro il 3,8 per cento nel 2017) a sintesi di andamenti nel complesso abbastanza uniformi, nei differenziali, a livello di macroaree regionali: la crescita si è ridotta dal 2,4 al 2,2 per cento nei Paesi avanzati e dal 4,8 al 4,5 per cento nei Paesi emergenti.

Nel primo gruppo di Paesi hanno comunque accelerato gli Stati Uniti (dal 2,2 al 2,9 per cento) dove l'attività è stata sostenuta anche da stimoli fiscali e dove però, da un certo punto in poi hanno giocato un ruolo avverso i fattori legati alla gestione del bilancio pubblico (cosiddetto *shutdown*), mentre hanno rallentato l'Area dell'euro (dal 2,4 all'1,8 per cento) e il Giappone dove il tasso di sviluppo si è sostanzialmente dimezzato passando dall'1,9 allo 0,8 per cento. Nel Regno Unito le incertezze legate alla Brexit si sono tradotte in una spinta alla decelerazione, con il Pil che è cresciuto dell'1,4 per cento contro l'1,8 nel 2017.

Nel gruppo dei Paesi emergenti e in via di sviluppo la situazione è stata anch'essa variegata. L'economia cinese ha perso brillantezza nel corso dell'anno ed ha mostrato segni di rallentamento specie nel settore manifatturiero. La crescita del Pil è passata dal 6,8 per cento nel 2017 al 6,6 per cento. Su ritmi leggermente più intensi è stata l'espansione dell'economia dell'India, il cui Prodotto è cresciuto del 7,1 per cento in termini reali (dal 7,2 per cento nel 2017). Brasile e Russia, ovvero gli altri due principali motori di quella importante area nota come BRIC, hanno registrato tassi di

sviluppo pari rispettivamente all'1,1 e al 2,3 per cento (stabili nel primo caso e in accelerazione, dall'1,6 per cento, nel caso della Russia).

Il commercio mondiale, che nel 2017 era cresciuto del 5,4 per cento è aumentato del 3,8 per cento, rallentando quindi ben più di quanto non abbia decelerato il Prodotto.

Sul mercato petrolifero si sono affermate condizioni di tendenziale debolezza, che hanno favorito l'andamento dell'inflazione. Nell'anno il prezzo del greggio si è ridotto anche sulla spinta di effetti di offerta che hanno finito per prevalere sulle aspettative, pure emerse di tanto in tanto, circa possibili tagli da parte dei Paesi Opec. Tali tagli sono arrivati a dicembre ed hanno contribuito, insieme ad altri fattori geopolitici, ad un recupero dei corsi nei primi mesi del 2019. Nel 2018 i prezzi degli altri prodotti primari (*commodities)* sono leggermente cresciuti, soprattutto sulla spinta di quelli relativi ai prodotti alimentari.

Nel descritto contesto si è significativamente indebolita la domanda internazionale di beni e servizi proveniente dai mercati esteri rilevanti per l'Italia che, stimata nel DEF 2018 in crescita del 5,2 per cento, è invece aumentata del 3,9 per cento. Le esportazioni complessive, che nel 2017 erano cresciute in media d'anno del 5,9 per cento, hanno messo a segno un buon recupero nel quarto trimestre dell'anno cioè proprio nella fase di caduta del commercio mondiale; tuttavia, tale miglioramento ha solo mitigato il rallentamento che si è registrato in termini di dato medio annuo (1,9 per cento). D'altra parte, le importazioni hanno pure esse decelerato vistosamente, come conseguenza dell'indebolimento della domanda interna per consumi e investimenti (vedi oltre), passando, sempre in termini di volumi, dal 5,5 per cento del 2017 al 2,3 per cento del 2018.

Le dinamiche del commercio con l'estero hanno riflesso anche gli andamenti del tasso di cambio dell'euro: rispetto al dollaro la moneta unica si è in media apprezzata del 4,5 per cento, mentre in termini di indice di cambio effettivo, tenendo cioè conto del peso dei diversi Paesi con cui l'Italia ha relazioni commerciali, si è registrato un apprezzamento del 2,8 per cento in termini nominali.

Allo 0,9 per cento di crescita del Pil le esportazioni *nette* hanno fornito un contributo misurabile in -0,1 punti mentre avevano apportato 0,3 punti alla crescita del 2017. Anche grazie al contributo della bilancia turistica, il 2018 si è confermato un anno di significativo avanzo corrente, che per quanto riguarda l'export ha potuto beneficiare di un effetto sostituzione della minore domanda proveniente dai Paesi dell'Unione europea con la maggiore domanda dei Paesi extra UE. Il saldo corrente complessivo ne ha beneficiato cifrandosi in 44 miliardi, pari al 2,5 per cento del Prodotto (2,6 per cento nel 2017).

Le perduranti buone prestazioni in termini di saldi sui nuovi flussi hanno ulteriormente migliorato la posizione debitoria netta sull'estero pari a circa 70 miliardi di euro, il 3,9 per cento del Pil. Rispetto al suo punto di picco, registrato nel primo trimestre 2014, le passività nette sull'estero sono diminuite di quasi 20 punti di Prodotto.

Composizione della crescita: domanda interna

4. Lo 0,9 per cento di crescita reale annua registrato nel 2018 ha avuto tra i suoi apporti principali quello della domanda interna che, al netto delle scorte, ha influito sull'espansione per 1 punto percentuale (1,6 per cento nel 2017). Il contributo della

variazione delle scorte è stato, come nel 2017, negativo, ma di minori dimensioni in media d'anno (-0,1 contro -0,4 nel 2017); tuttavia, particolarmente rilevante è diventato nel quarto trimestre (-0.4 punti), presumibilmente per l'operare di non favorevoli aspettative circa l'orientamento della domanda futura.

Consumi

Al rallentamento della crescita del Pil (7 decimi di punto in meno rispetto al 2017) ha fornito un contributo molto significativo la dinamica dei consumi delle famiglie residenti, il cui tasso di variazione annua è risultato pari allo 0,6 per cento, contro un valore circa triplo nel 2017. Tenuto conto del loro rilevante peso nella domanda aggregata (circa il 60 per cento), il relativo contributo alla crescita è risultato pari a 0,3 punti percentuali contro gli 0,9 del 2017. La crescita dei consumi è stata di intensità analoga per beni e servizi. Il rallentamento è stato più marcato per i secondi. Hanno registrato segno negativo le dinamiche dei consumi alimentari e dei servizi sanitari; tra i consumi che hanno invece conosciuto tassi di incremento superiori alla media si segnalano quelli del comparto "vestiario e calzature" e "mobili, elettrodomestici e manutenzione della casa". Il reddito disponibile valutato in termini reali (potere di acquisto) è cresciuto dello 0,9 per cento (1,9 in termini nominali contro 1,1 per cento di inflazione), dal che consegue che l'incremento dei consumi più sopra menzionato si è prodotto in un contesto di risalita della propensione al risparmio, tornata, secondo le rilevazioni dell'ISTAT, al di sopra dell'8 per cento (8,1 contro il 7,8 per cento del 2017). Le capacità reddituali delle famiglie sono state sostenute, oltre che dal recupero delle retribuzioni unitarie e da un quadro occupazionale relativamente stabile, anche da un sostenuto andamento delle prestazioni sociali. I consumi delle famiglie hanno risentito anche di un peggioramento del clima di fiducia e dell'incertezza registrata dagli indici delle indagini congiunturali. Può aver influito sulle più restrittive decisioni di spesa l'andamento della ricchezza e la percezione della volatilità delle quotazioni di alcune sue componenti (vedi oltre).

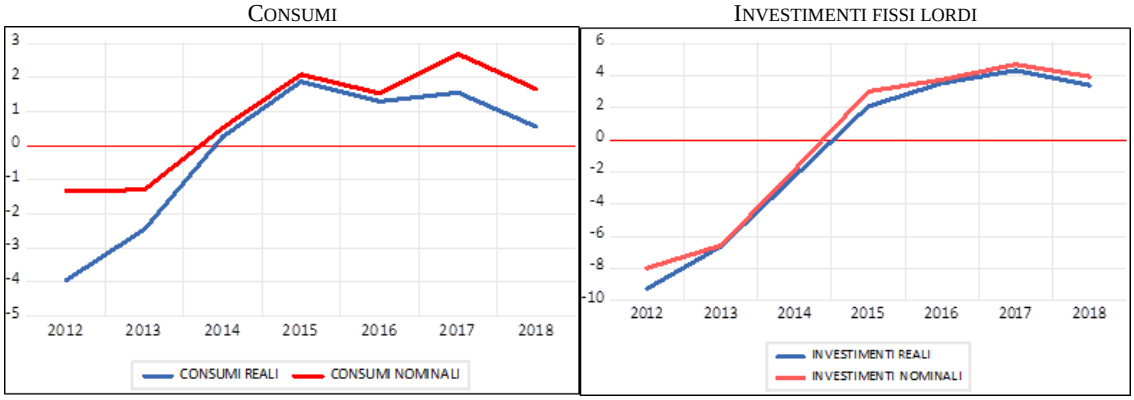
Investimenti

Anche la dinamica degli investimenti fissi lordi (Grafico 3) ha contribuito significativamente al rallentamento del 2018. Nel complesso l'accumulazione di capitale è aumentata di un punto percentuale in meno del 2017 (dal 4,4 al 3,4 per cento in termini reali), con la conseguente lieve riduzione del contributo alla crescita del Pil passato da 0,7 a 0,6 punti percentuali. Una frenata relativa hanno conosciuto gli investimenti in mezzi di trasporto, i quali, aumentati negli ultimi tre anni di quasi il 30 per cento medio annuo (e di oltre il 39 per cento nel 2017), sono cresciuti del 14 nel 2018. Di contro si è mostrato complessivamente in accelerazione il settore delle costruzioni (dall'1,3 al 2,6 per cento tra il 2017 e il 2018), in misura più pronunciata rispetto a quanto programmato in sede di DEF 2018, quando si prevedeva un aumento medio annuo pari all'1,4 per cento. Il settore - che rappresenta poco meno della metà degli investimenti fissi lordi totali - ha segnato dunque un recupero, nonostante le non positive dinamiche degli investimenti pubblici. Sul mercato degli investimenti immobiliari residenziali è comunque continuata la ripresa del numero delle transazioni mentre sul fronte dei prezzi, dopo la lieve risalita verificatasi nei primi mesi del 2017 il recupero delle quotazioni si è arrestato: nelle più recenti rilevazioni è emersa la prosecuzione della fase discendente, almeno con riferimento al valore medio degli

immobili transati (la dinamica degli immobili di nuova costruzione è caratterizzata da un ciclo nettamente più favorevole).
Sull'andamento e le prospettive degli investimenti fissi lordi complessivi possono aver influito le incertezze circa la prosecuzione delle politiche di incentivazione fiscale degli ammortamenti (iper e super ammortamenti) messe in atto negli anni scorsi e poi, prima parzialmente rimosse attraverso la legge di bilancio per il 2019, e successivamente parzialmente reintrodotte attraverso il recente Decreto Crescita.

GRAFICO 3

CONSUMI E INVESTIMENTI FISSI LORDI PRIVATI REALI E NOMINALI
(VARIAZIONI % ANNUE)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Al deterioramento della domanda interna (di consumo e per investimenti) ha concorso il peggioramento diffuso degli indici di fiducia. Per quel che riguarda i consumatori, l'indice elaborato dall'ISTAT ha registrato a fine 2018 un valore del 113,1 (2010=100), con una riduzione del 3 per cento rispetto ad un anno prima, dopo che aveva toccato il 117,4 nel mese di marzo. Quanto alle imprese, sempre a dicembre 2018, l'indicatore di fiducia è sceso sotto il valore 100 dal 108,6 del mese corrispondente (-8,1 per cento) e dal 108,4 di febbraio. La caduta è stata più pronunciata nell'ultimo quarto dell'anno.

Mercato del lavoro, redditi e basi imponibili

Nonostante il netto rallentamento e, nella seconda metà dell'anno, la caduta delle attività produttive, per il mercato del lavoro il 2018 si è evidenziato, nel complesso, come un anno di significativo recupero e sostanziale tenuta, elemento importante considerata la crucialità dell'occupazione sulle basi imponibili dei principali tributi e contributi e dunque per la finanza pubblica. Le unità di lavoro totali sono aumentate dello 0,8 per cento annuo (Grafico 4), un valore sostanzialmente analogo a quello registrato nel 2017 (0,9 per cento). In generale si è osservata una decelerazione lieve e diffusa, ma non sono mancati i settori in controtendenza: l'agricoltura è tornata al segno positivo (dal -1,3 allo 0,7 per cento) mentre il fenomeno opposto si è registrato nel comparto delle costruzioni (dall'1,1 per cento nel 2017 al -0,2 per cento nel 2018). Il settore dei servizi, che assorbe la quota maggiore di unità di lavoro (il 73 per cento nel 2018) ha confermato la crescita dello 0,8 per cento annuo registrata nel 2017. La

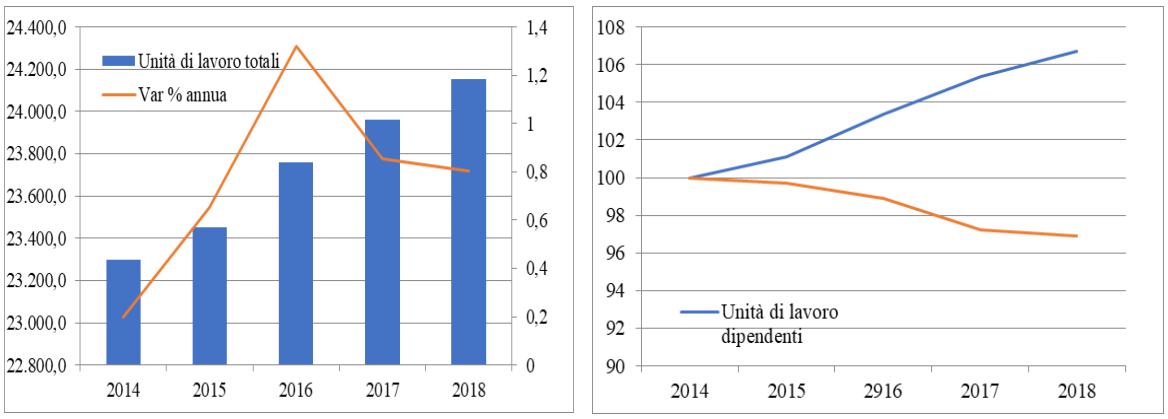
spinta maggiore alla crescita è provenuta, ancora una volta, dall'occupazione dipendente, la quale è aumentata dell'1,3 per cento. Lo scarto rispetto alla dinamica dell'occupazione autonoma si è tuttavia ridotto soprattutto perché si è attenuata, pur continuando lungo un *trend* ormai annoso, la caduta delle unità di lavoro indipendenti (dal -1,7 al -0,3 per cento).

Per quel che riguarda la dinamica delle ore effettivamente lavorate, i dati hanno fatto registrare in media un incremento dell'1,1 per cento, frutto tuttavia di dinamiche in corso d'anno molto differenziate. Mentre infatti i trimestri centrali sembrano aver visto un aumento, anche piuttosto diffuso in termini settoriali, nel primo e nel quarto trimestre si sono registrati cali.

Nella media del 2018 il tasso di disoccupazione è sceso dall'11,2 al 10,6 per cento, un livello in linea con quanto previsto nel DEF 2018. La riduzione si è determinata in un contesto sia di crescita del numero di occupati sia di aumento dell'offerta di lavoro.

GRAFICO 4

UNITÀ DI LAVORO TOTALI (NUMERO E VAR % ANNUE -SD) E UNITA' DI LAVORO DIPENDENTI E INDIPENDENTI (PANNELLO DI DESTRA - 2014=100)



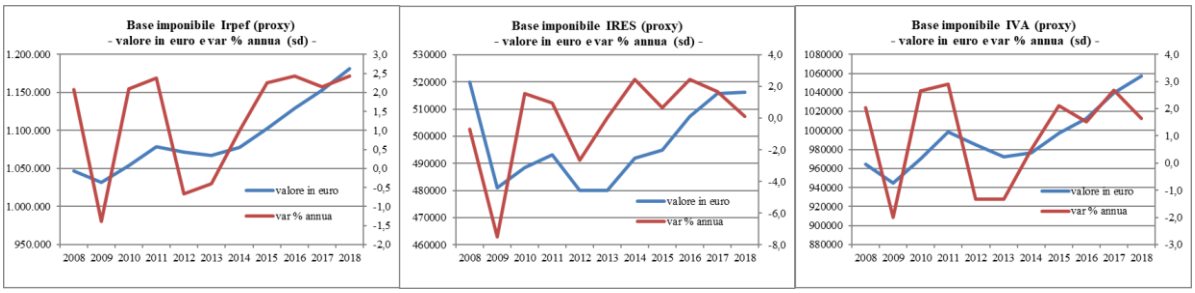
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

La non brillante dinamica del reddito disponibile reale si è realizzata nonostante che nel 2018 i redditi da lavoro unitari abbiano registrato incrementi nominali ben maggiori del 2017: per il complesso dell'economia +2 per cento a fronte del precedente +0,3 per cento. Non dissimile è stata peraltro la crescita delle sole retribuzioni che ha segnato un +1,7 per cento. Gli incrementi segnalati scontano l'avvenuta sottoscrizione, già nella seconda parte del 2017, di una serie di rinnovi contrattuali. Per quel che concerne l'andamento delle masse, il monte retributivo, particolarmente rilevante ai fini del gettito delle imposte personali, è cresciuto del 3 per cento (2,3 per cento nel 2017). Un esercizio, che ha provato a identificare le basi imponibili delle tre principali imposte del nostro sistema tributario (IRPEF, IVA e IRES) e che dovrà essere affinato, ha prodotto i risultati esposti nel Grafico 5. Vi si mostra che la base imponibile IRPEF, approssimata dalla sommatoria dei redditi da lavoro dipendente privato e pubblico e dai redditi da lavoro autonomo (tutti al netto degli oneri sociali) e dai redditi pensionistici, è cresciuta del 2,4 per cento. La base

imponibile IRES, rappresentata dalla sommatoria del valore aggiunto e dei contributi alla produzione al netto dei redditi complessivamente corrisposti, sarebbe sostanzialmente rimasta stazionaria (+0,1 per cento). Infine la base imponibile IVA, qui approssimata dai consumi nominali delle famiglie, è cresciuta dell'1,6 per cento.

GRAFICO 5

ANDAMENTO DELLE BASI IMPONIBILI ("PROXIES") DELLE PRINCIPALI IMPOSTE
(2008-2018)



NB: la proxy della base imponibile IRPEF è qui calcolata, sulla scorta dei dati di contabilità nazionale, come sommatoria dei redditi da lavoro dipendente privato, da lavoro dipendente pubblico, da lavoro autonomo (tutti al netto degli oneri sociali) e dai redditi da pensioni. La proxy della base imponibile IRES è rappresentata dalla sommatoria del valore aggiunto e dei contributi alla produzione ***meno*** *i redditi da lavoro dipendente. Infine la proxy della base imponibile IVA è data dai consumi delle famiglie.*
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Tassi di interesse, mercati finanziari, credito

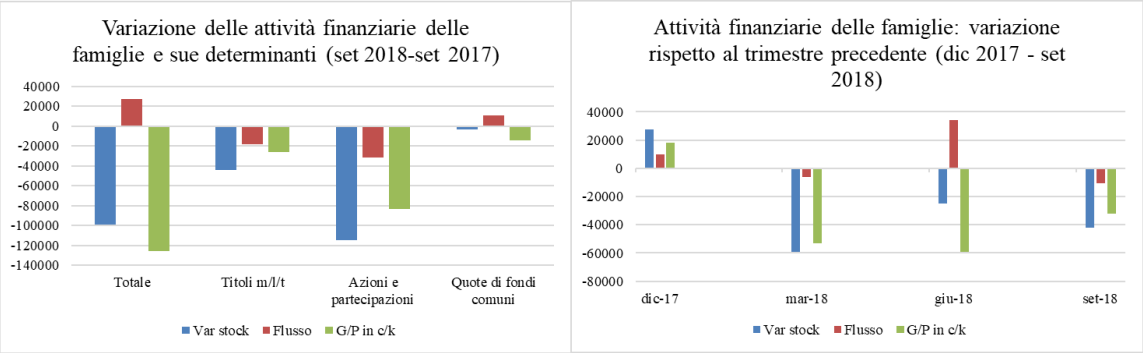
5. La caduta degli investimenti fissi lordi complessivi e la revisione dei piani di spesa delle famiglie si sono verificati in un contesto finanziario più mosso rispetto a quanto registrato nel 2017. I tassi di interesse a breve termine sono tornati, in media d'anno, in territorio positivo segnando lo 0,2 per cento a fronte dell'ipotizzato -0,3 per cento di cui al DEF 2018. I tassi a lunga scadenza, misurati dai rendimenti sui titoli decennali, hanno segnato, sempre in media d'anno, il 2,5 per cento, circa 40 punti base in più rispetto al dato considerato nel DEF 2018, ma circa 20 in meno di quanto pre-consuntivato in sede di Nota di aggiornamento. Tali tassi hanno scontato andamenti variegati. Il mercato mobiliare ha infatti registrato segnali di perturbazione in alcune fasi dell'anno, poi rientrate a seguito del determinarsi di condizioni internazionali più distese, del riorientamento delle politiche delle banche centrali con l'allontanarsi della prospettiva di un pronto ritorno a politiche meno accomodanti, del rientro, infine e per quanto riguarda l'Italia, di elementi specifici di tensione connessi alle quotazioni dei titoli di Stato a lungo termine e all'allargamento dello *spread* Btp-Bund che nei valori medi di ottobre e novembre avevano superato i 300 punti base (dai 170 medi del 2017). In sostanza, dopo una lunga fase di quiete, nel 2018 i mercati finanziari sono stati interessati da oscillazioni sensibili innescate, in Europa, anche dalle incertezze circa il rischio sovrano dell'Italia. Nel complesso i movimenti registrati a livello europeo sono stati comunque molto lievi e si è dunque confermato che le tensioni sullo *spread* tra tassi di interesse a lungo termine italiani e tedeschi hanno avuto essenzialmente caratteristiche idiosincratiche piuttosto che sistemiche.

I significativi sommovimenti iniziati a seguito delle diffuse incertezze che hanno caratterizzato l'Italia nella tarda primavera, hanno avuto riflessi importanti sulle quotazioni dei principali valori mobiliari. Secondo i dati dei conti finanziari della

Banca d'Italia, a fine settembre 2018, ultimo dato disponibile, le attività finanziarie delle famiglie risultavano pari a 4.244 miliardi, in riduzione di 100 miliardi rispetto allo stesso periodo dell'anno prima. Una tale rilevante compressione del valore di mercato della ricchezza mobiliare può essere scomposta sia per esaminare, su base trimestrale, le dinamiche che si sono prodotte nel corso dell'anno, sia, e soprattutto, per analizzare in che misura essa è stato frutto di un'eventuale riduzione di nuovo risparmio accumulato o di una perdita di valore dello *stock* preesistente (e dunque della perdita delle quotazioni a seguito dell'intervenuta fase di incertezza e della crescita dello *spread*).

GRAFICO 6

LE ATTIVITÀ FINANZIARIE DELLE FAMIGLIE E IL POSSIBILE OPERARE DI EFFETTI RICCHEZZA
(*miliardi di euro*)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

Come si vede nel Grafico (pannello di sinistra), se si fa riferimento al dato complessivo annuale si può constatare come, in effetti, vi sia stato un flusso aggiuntivo di risparmio cumulativamente uguale, nei quattro trimestri che vanno da fine settembre 2017 a fine settembre 2018 pari a circa 26 miliardi e che dunque la perdita netta in conto capitale si è ragguagliata nel periodo in circa 126 miliardi.

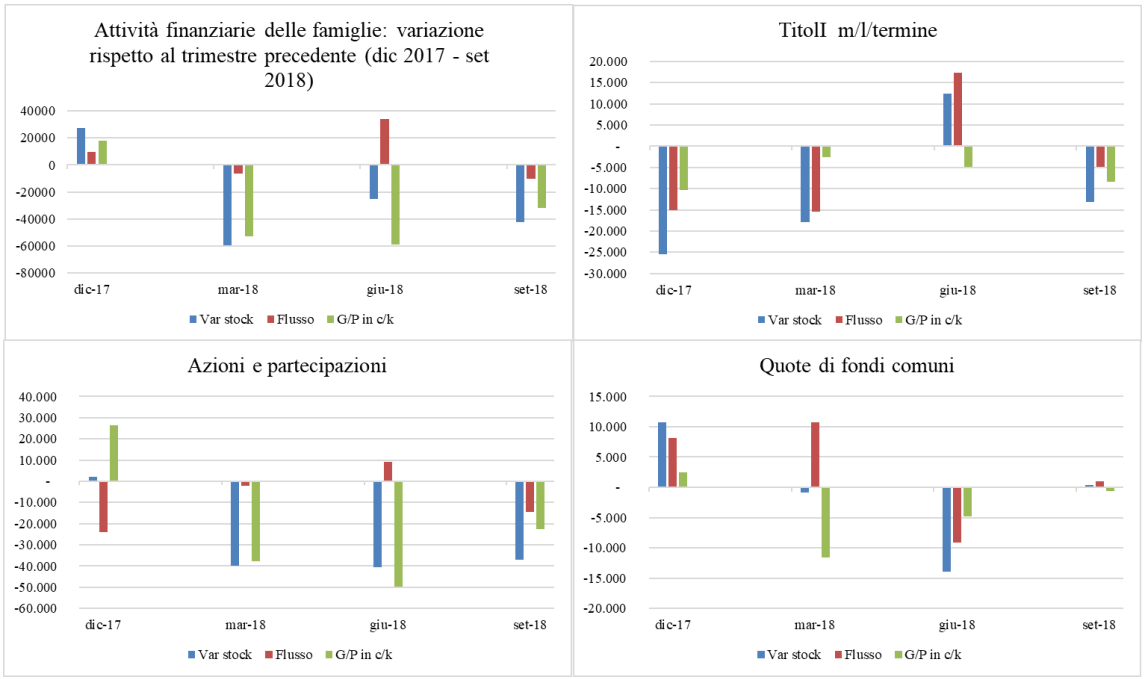
La considerazione delle principali tipologie di strumenti finanziari evidenzia come, in effetti, la perdita maggiore non si sia prodotta sui titoli a medio e lungo termine, di cui quelli di Stato sono la prevalenza. Le perdite sui titoli complessivi a m/l termine si è ragguagliata infatti in 26 miliardi (variazione dello *stock* di -44 miliardi con -18 miliardi di nuovi flussi) mentre le perdite su azioni e partecipazioni sono state pari ad oltre 83 miliardi (115 la riduzione di *stock* contro circa 32 di disinvestimenti). La perdita sulle quote dei fondi comuni si è fermata a 14 miliardi anche se la variazione totale dello *stock* di ricchezza impiegato in tali strumenti si è limitato a poco meno di 4 miliardi avendo il comparto registrato investimenti aggiuntivi per circa 11 miliardi).

La disaggregazione per singoli trimestri evidenzia come per la ricchezza complessiva si siano avuti guadagni in conto capitale solo nell'ultimo trimestre del 2017 mentre nei tre successivi si sono materializzate perdite. Nel caso dei titoli di Stato le perdite più rilevanti si sono avute già nel quarto trimestre del 2017; invero, la perdita trimestrale maggiore, pari ad oltre 10 miliardi, vi era stata proprio nell'ultimo trimestre

del 2017 ed era stata più che compensata dalla rivalutazione di azioni e partecipazione e dal recupero di valore delle quote di fondi comuni.

GRAFICO 7

LE ATTIVITÀ FINANZIARIE DELLE FAMIGLIE E LE SUE PRINCIPALI COMPONENTI: VARIAZIONI TRIMESTRALI (Q3 2017-Q3 2018)
(*miliardi di euro*)



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia

Gli investimenti fissi lordi si sono contratti dentro un quadro di sviluppo del mercato creditizio segnato, nel complesso, da una intonazione più favorevole di quella che si era avuta nel 2017. Infatti, nel settore privato non finanziario i prestiti, al netto dell'effetto contabile delle cartolarizzazioni, sono risultati a dicembre 2018 in crescita dell'1,9 per cento a fronte dell'1,3 per cento su base annua di fine 2017. Si è confermato assai più vivace della dinamica dei prestiti alle imprese (+1,2 per cento contro +0,1 per cento nel 2017) l'andamento degli impieghi alle famiglie sorretto soprattutto dai prestiti per le abitazioni. Nei primi mesi del 2019 per i finanziamenti alle imprese è tornato il segno meno. A differenza di quanto era accaduto nel 2017, quando le imprese avevano potuto beneficiare oltre che delle perduranti buone capacità di autofinanziamento determinate dalla riduzione del peso degli oneri finanziari (cosa che si è nel complesso confermata) anche dell'afflusso di risorse finanziarie raccolte tramite emissioni dirette di debito, nel 2018 le emissioni nette di obbligazioni sul mercato sono state di segno negativo (i rimborsi hanno cioè più che controbilanciato le nuove obbligazioni emesse) per circa 4 miliardi (a fronte dei 22 raccolti nel 2017). Nell'insieme, le emissioni nette di titoli sono state, come nel 2017, negative e per un importo leggermente inferiore (-22 miliardi contro -28 miliardi). Tuttavia, mentre nel 2017 era stato il comparto delle imprese finanziarie (e delle banche in primo luogo) a registrare pesanti emissioni nette, nel 2018, il fenomeno si è ridimensionato in termini quantitativi mentre per l'appunto ha interessato anche il settore delle imprese non

finanziarie. Sul *trend* discendente dello *stock* in essere delle obbligazioni bancarie incidono naturalmente le incertezze e le problematiche connesse ad aspetti regolamentari (normativa del *bail-in*, ecc.).

Andamenti recenti

6. Nei primi mesi del 2019 gli sviluppi congiunturali hanno confermato, nel loro assieme, la non favorevole intonazione del ciclo economico globale. Non sono mancati, tuttavia, in Italia, incoraggianti segnali di recupero che, qualora si confermassero e rafforzassero nei prossimi mesi, testimonierebbero dell'avvenuta inversione delle tendenze fin qui descritte e consentirebbero di leggere l'ultimo anno di attività economica come un periodo di sostanziale stagnazione piuttosto che di vera e propria recessione.

A livello globale la macchina produttiva ha ulteriormente perso vigore. L'indebolimento è stato particolarmente marcato in Europa dove si sono fatti sentire gli effetti dei negativi sviluppi del commercio internazionale, il cui indice ha segnato a fine 2018, una contrazione. Gli indicatori che sono in grado di anticipare o fotografare gli orientamenti dell'economia, tra cui quello dell'OCSE e della Banca d'Italia (Euro-coin) hanno continuato a segnalare la prosecuzione di uno stato di difficoltà: il *leading indicator* dell'OCSE non ha ancora evidenziato inversioni di tendenze, mentre l'indice Euro-coin ha segnato ad aprile la sesta riduzione consecutiva. Sull'onda di tali andamenti i principali organismi internazionali hanno rivisto al ribasso le stime sulla crescita per l'anno in corso: da ultimo il Fondo monetario (dal 3,5 al 3,3 per cento per l'economia mondiale, dall'1,6 all'1,3 per l'Area dell'euro e dallo 0,6 allo 0,1 per l'Italia) e la Commissione europea (rispetto alle *previsioni d'autunno* dal 3,5 al 3,2 per cento per l'economia mondiale, dall'1,9 all'1,2 per l'Area dell'euro e dallo 0,2 allo 0,1 per l'Italia). Revisioni al ribasso sono state apportate anche dai principali previsori privati, così documentato da *Consensus Forecast*.

Nel quadro fin qui tratteggiato sono venuti a iscriversi promettenti evidenze sull'andamento della produzione industriale nel primo trimestre 2019: i dati segnano infatti un incremento dell'1,8 e dello 0,8 per cento su base mensile nei primi due mesi seguito però da una nuova riduzione a marzo (+1 per cento medio nel trimestre su base congiunturale). I dati sono inoltre buoni anche nel confronto europeo. Nel rilevante comparto automobilistico si è osservata una prima ripresa del numero di vetture immatricolate, cresciute in aprile dell'1,5 per cento su base tendenziale, dopo arretramenti pronunciati sia in media 2018 (-3,1 per cento) sia nel primo trimestre (-9,6, -2,4 e -7 per cento tendenziali). I consumi elettrici, importante indicatore dell'attività industriale, pur non ancora in risalita, avrebbero smesso di ridursi.

Quanto alle indicazioni relative agli indici dei direttori degli acquisti, che dimostrano una buona capacità di lettura degli andamenti congiunturali, le più recenti indicazioni evidenziano che il settore manifatturiero starebbe rallentando ad una velocità inferiore al passato, mentre il settore dei servizi, più importante rispetto al comparto industriale in termini di quota sul valore aggiunto complessivo, avrebbe segnato ad aprile un nuovo calo dopo il promettente rimbalzo di marzo.

I più robusti, ma necessariamente meno aggiornati, dati ISTAT circa il fatturato e gli ordinativi evidenziano una lieve crescita mensile a febbraio (0,3 per cento), con un risultato medio degli ultimi tre mesi per cui sono disponibili i dati (dicembre 2018-

febbraio 2019) in diminuzione dell'1,6 per cento rispetto ai tre mesi precedenti. Quanto agli ordini, che naturalmente sono importanti per le prospettive di medio termine, si evidenzia, sempre con riguardo a febbraio 2019, una diminuzione congiunturale del 2,7 per cento con un calo riferibile all'ultimo trimestre dell'1,3 per cento.

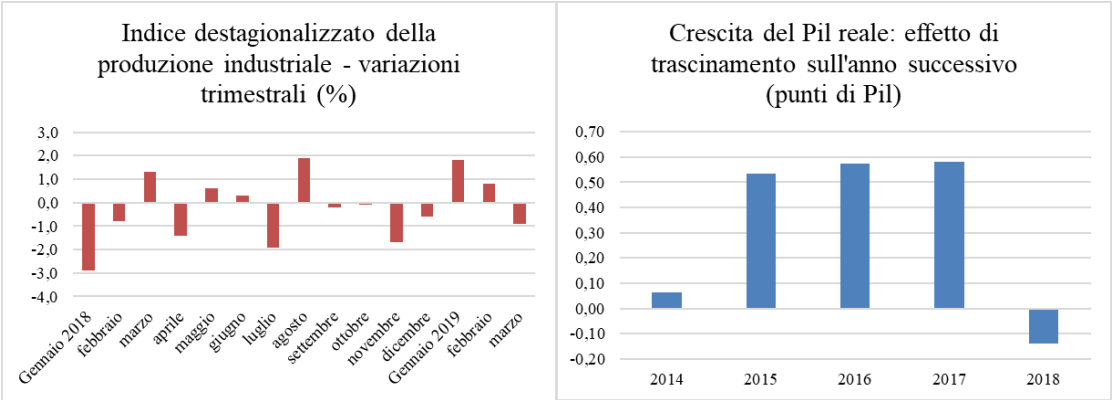
I dati relativi agli indici di fiducia, più qualitativi e basati su percezioni piuttosto che su dati di effettivo *output*, non hanno ancora, tuttavia, registrato progressi ed hanno, nel complesso continuato a scendere nel caso delle famiglie o a mantenersi stabili sui bassi livelli di fine anno nel caso delle imprese.

Le indagini sui programmi di investimento delle imprese fanno anch'esse supporre un'estensione del periodo di stasi ai mesi primaverili.

A sintesi di tali andamenti l'ISTAT ha fornito la stima preliminare sul Pil del primo trimestre 2019 segnalando che il Prodotto interno lordo sarebbe cresciuto dello 0,2 per cento.

Il negativo "effetto di trascinamento" che l'esercizio 2018 consegna all'anno in corso, valutabile in 2 decimi di Pil, indica che anche un tasso medio annuo di crescita molto modesto come quello ora stimato a livello ufficiale (+0,2 per cento) presuppone una ulteriore ripresa delle attività economiche nel corso dei prossimi trimestri. Come mostra il Grafico 8 negli ultimi anni "l'eredità" dei vari esercizi agli anni successivi era stata costantemente positiva e pari, nel triennio 2015-2017, a mezzo punto di Prodotto.

GRAFICO 8



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Prospettive

7. Scontando gli andamenti prospettati e sulla scorta di una dettagliata analisi della congiuntura internazionale, il recente Documento di economia e finanza 2019 ha tagliato le stime del commercio mondiale per l'anno in corso portandole dal 3,9 al 2,5 per cento. Il Documento ha ridotto conseguentemente le aspettative di crescita per i Paesi dell'Area dell'euro nel loro complesso e per quelli che più condizionano il nostro export. Per l'Italia, il Documento rivede in misura significativa lo scenario economico prospettato sia a settembre, nella Nota di aggiornamento del DEF (NADEF), sia a dicembre, nel quadro ricostruito in concomitanza con la revisione degli obiettivi di finanza pubblica concordata con la Commissione europea. L'aggiustamento è netto per l'anno in corso, con un tasso di crescita previsto che si riduce dall'1 (1,5 nel caso della NADEF) allo 0,2 per cento, ma è marcato anche per l'intero periodo di programmazione per il quale si prefigura un tasso di sviluppo medio annuo più che

dimezzato rispetto alla NADEF (dall'1,5 allo 0,65 per cento) e comunque in decisa riduzione (di un terzo) nel confronto con le valutazioni di dicembre.

L'analisi alla base della ridefinizione della cornice macroeconomica è in gran parte condivisibile. Il complesso delle informazioni che si sono rese disponibili negli ultimi mesi, sia di natura quantitativa e consuntiva, riguardanti in particolare l'intero 2018, sia di ordine qualitativo e previsionale, danno conto di una frenata ragguardevole. Per quel che riguarda il 2018, come già ricordato, i dati di contabilità nazionale evidenziano che il Prodotto interno lordo ha decelerato nei primi due trimestri dell'anno e successivamente, in un contesto di accresciuta incertezza e di rallentamento dell'economia europea, ha smesso di espandersi fino a registrare la recessione. In media d'anno l'incremento in termini reali è stato pari allo 0,9 per cento, valore significativamente inferiore alle previsioni elaborate in aprile in sede di DEF 2018 (1,5 per cento) e in settembre nella Nota di aggiornamento (1,2 per cento).

8. Come si è cercato di documentare, il rallentamento ha tra le sue motivazioni di fondo la mutata congiuntura internazionale. In generale si assiste ad una riduzione degli scambi commerciali, anche connessa a politiche protezionistiche e guerre doganali con negative conseguenze per i Paesi il cui modello di sviluppo fa molto affidamento sulle esportazioni. In particolare, come rimarcato dallo stesso DEF, si è di fronte a rilevanti difficoltà del settore automobilistico e dei segmenti manifatturieri ad esso collegati di cui in Europa stanno risentendo soprattutto gli attori principali del comparto, in *primis* Germania e Italia. Tuttavia, il rallentamento in corso riflette anche un ripiegamento della domanda interna. Come viene osservato nel Documento, nel corso del 2018 la crescita dei consumi si è più che dimezzata, in un contesto in cui il reddito disponibile in termini reali ha manifestato una sostanziale tenuta. Le famiglie sembrano aver adottato comportamenti di prudenza e rinviato le scelte di spesa con la conseguente risalita, in media d'anno, della propensione al risparmio. Sulle decisioni di consumo possono aver influito negativamente, nel 2018, le notevoli variazioni dei valori dei portafogli finanziari (effetti ricchezza).

Su alcuni segmenti di tali mercati nei mesi successivi a quelli a cui si è fatto riferimento e nei primi mesi di quest'anno si è realizzato un deciso recupero; a fine aprile il mercato azionario aveva ripreso buona parte del suo valore, le quotazioni dei *credit default swaps* sui titoli di Stato, che quotavano a ottobre e novembre intorno a 190 punti base, registravano ad aprile premi intorno ai 155 punti, lo *spread* sui titoli decennali del debito pubblico era tornato intorno ai 250 punti. Tali andamenti potrebbero controbilanciare, ove si confermassero e rafforzassero nei prossimi trimestri, la possibile azione frenante a cui si è più sopra accennato.

9. Nel complesso, per quel che riguarda il quadro macroeconomico, il DEF da un lato opera, per il 2019-2020, un aggiustamento che lo allinea alle principali previsioni di consenso, conservando eventualmente solo modeste dosi di sopravvalutazione anche considerato il negativo "effetto di trascinamento" della crescita 2018 sull'anno in corso; dall'altro, per il biennio 2020-2022, sembra limitarsi a riproporre, quasi fotografandola, la capacità di sviluppo che l'economia italiana ha espresso in media negli ultimi decenni senza prospettare un percorso di solido recupero a valle della strategia di politica economica e di bilancio proposta. La scelta, diversa rispetto agli

anni scorsi, di costruire un quadro programmatico che non rimuove le clausole di salvaguardia, consegna differenze limitate tra scenario tendenziale e programmatico e rende di non facile apprezzamento la composizione della domanda aggregata prospettica. Infatti, al di là delle tendenze degli investimenti, i quali vengono individuati come principale motore della ripartenza, la prospettiva dei consumi potrà mutare significativamente a seconda che si procederà o meno alla disattivazione delle clausole sulle imposte indirette. Si osserva che nel quadro disegnato, ispirato certamente a criteri prudenziali, il differenziale di crescita rispetto all'Area dell'euro, pari a 0,9 punti di Pil negli ultimi 25 anni, risulterebbe pari a 1,3 punti quest'anno, a 9 decimi nel 2020 e a 8 decimi nel 2021 e 2022.

10. Tra gli elementi che destano perplessità vi è il rapporto tra le dimensioni prospettate per la crescita del Pil reale, nel complesso limitata, e quelle del relativo deflatore la cui variazione sembra riflettere una possibile marcata dinamica nel comparto prezzi. Con riferimento ai consumi, si riscontra un salto nella variazione del deflatore la cui crescita passerebbe tra il 2018 e il 2019 dall'1 al 2,3 per cento, soprattutto a riscontro degli incrementi delle imposte indirette previste dalla vigente legislazione. Ma di entità analoga è la crescita nel quadro programmatico, un valore che sarebbe da considerare relativamente elevato in un contesto di disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'IVA. Un tale impulso porta nel 2020 la variazione del deflatore del Pil al 2 per cento un valore che tende ad inflazionarne l'ammontare nominale che è alla base dei principali indicatori di bilancio.

11. Un altro aspetto che si presta ad osservazioni è quello relativo all'evoluzione del Pil potenziale. Si tratta evidentemente di una variabile importante nella misura in cui condiziona la valutazione dell'*output gap* e quindi della componente ciclica del saldo di bilancio, con una determinante influenza sul saldo strutturale (obiettivo di medio termine secondo gli schemi europei). A riguardo, il Documento, mentre con riferimento al 2018 riconsidera, in negativo, la stima della crescita potenziale portandola dall'1,7 per cento di dicembre all'1,4, per il periodo 2019-2022 assume valori che non sembrano influenzati, se non marginalmente, dalla caduta della produzione effettiva e dal previsto netto ridimensionamento degli investimenti privati in particolare (con i relativi risvolti avversi sullo stock di capitale). Così, per quest'anno si valuta una crescita potenziale intorno allo 0,4 e nel triennio successivo se ne stima all'incirca il raddoppio (0,7/0,8 per cento). A valle di tali ipotesi e congiuntamente a previsioni della crescita del Pil effettivo che appaiono, rispetto a precedenti documenti programmatori, con il "freno tirato", il quadro offre una valutazione dell'*output gap* significativamente negativo sull'intero orizzonte di previsione (mediamente pari ad oltre 1,5 punti). Consegue da ciò, diversamente dagli scenari di altri previsori, un ragguardevole "beneficio" in termini di componente ciclica del deficit e quindi di aggiustamento richiesto.

12. Fattore che merita infine una sottolineatura è il deciso miglioramento prospettato per i tassi di interesse. Negli ultimi mesi, le negative sorprese del quadro di crescita in molte aree geografiche, hanno ridotto le tensioni inflazionistiche e indotto le

banche centrali, BCE *in primis*, a posticipare il preannunciato processo di rientro dalle politiche monetarie ultra-accomodanti. Le conseguenze di questo riorientamento si sono rese chiaramente visibili a livello generale, nelle curve dei tassi, le quali nel caso dell'Italia hanno fortemente beneficiato del rientro delle pressioni sullo *spread*. Per i tassi di interesse a lungo termine, per i quali a dicembre si scontava, con riferimento al 2019, un valore pari al 3,7 per cento, le stime attuali propongono un punto in meno (2,7 per cento). Nel triennio successivo si ipotizza ora un incremento fino al 3,8 per cento (3,4 per il 2021 valore non discosto da quello assunto nella NADEF di settembre).

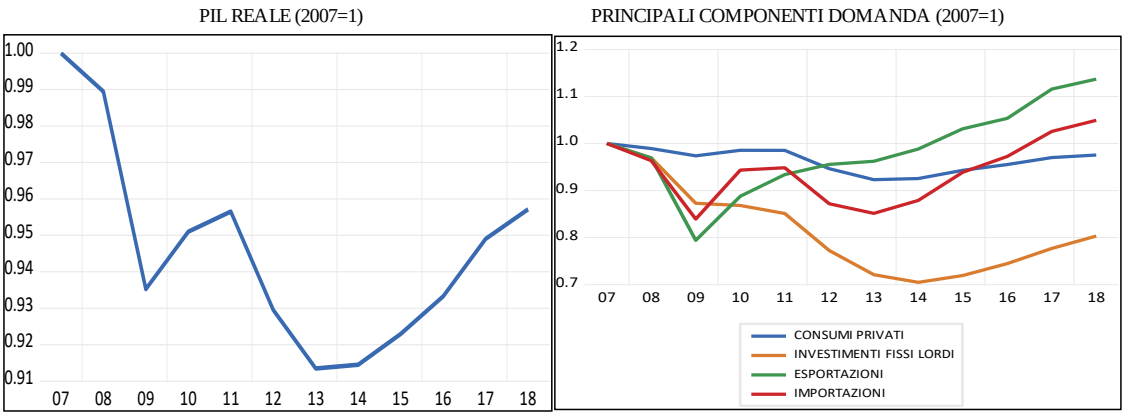
Nodi strutturali

13. Anche in relazione alle prospettive della finanza pubblica e dei suoi equilibri, a cui il presente Rapporto è prevalentemente dedicato, è utile contestualizzare le tendenze recenti dell'economia sia guardando le dinamiche di più lungo periodo sia analizzando le *performance* relative del nostro sistema economico, e non solo rispetto al resto dell'Area dell'euro ma anche rispetto ad alcuni dei suoi principali Paesi membri. In tale quadro, due elementi appaiono chiari: il primo è che siamo di fronte ad una caduta abbastanza significativa della crescita con un ulteriore allargamento del divario storicamente conosciuto rispetto al resto dell'Area. Il secondo, non meno importante, è che nel 2018 il peggioramento del ciclo si è prodotto dopo una fase che aveva certamente segnato una ripresa, ma di dimensioni inadeguata a fronteggiare i nodi strutturali del mercato del lavoro e a fornire, da sola, una spinta sufficiente alla necessaria riduzione del rapporto debito/Pil; insufficiente, soprattutto tenuto conto degli stimoli fiscali di cui essa ha potuto beneficiare.

In Italia, a motivo della ricaduta in stagnazione e nonostante l'accelerazione significativa e superiore alle attese degli anni scorsi, resta ancora elevato il divario tra il valore del Pil attuale e quello pre-crisi.

GRAFICO 9

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



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Come mostra il Grafico 9, rispetto al 2007 lo scarto è poco sotto i 5 punti percentuali. Il pannello di destra evidenzia che le sole componenti della domanda

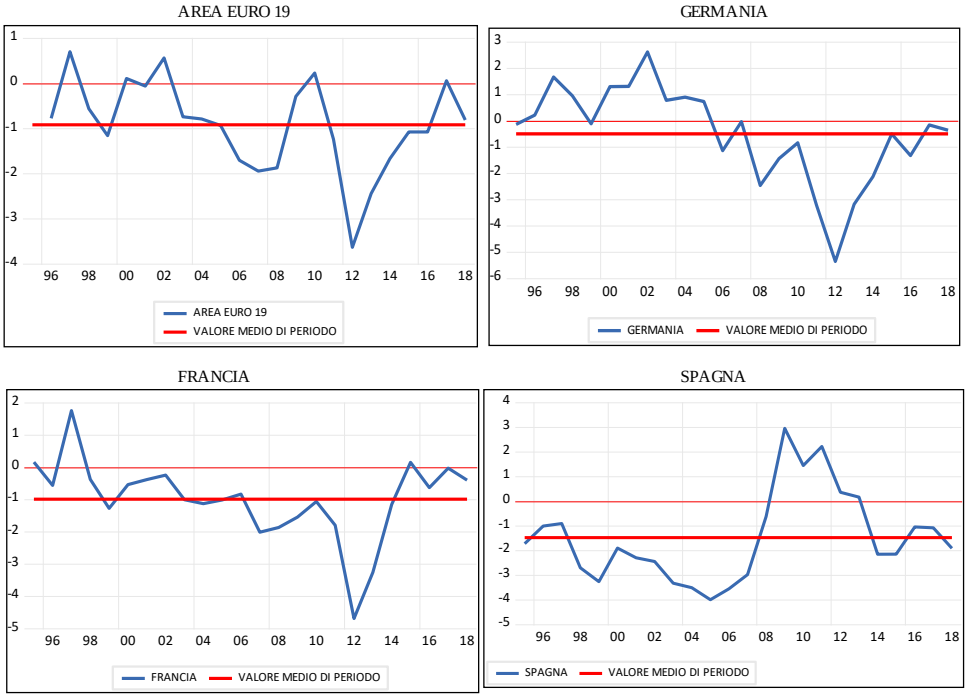
aggregata che hanno recuperato per intero i livelli pre-crisi sono quelle dell'interscambio con l'estero, e, segnatamente, le esportazioni.

Nel 2018 la distanza nelle capacità di crescita tra l'Italia e il resto dell'Area è tornata ad allargarsi e ha assunto il valore medio registrato a partire dal 1995 (1,08 per cento di delta contro 0,95 nel 2017 e contro esattamente 1,08 di media 1995-2018). La lettura dell'inversione ciclica del 2018 ha portato spesso a sottolineare la componente comune ai principali Paesi avanzati. Non vi è dubbio, da questo punto di vista, che, come si è già argomentato, la componente delle esportazioni nette ha molto influito sulla ricaduta a motivo dell'insoddisfacente andamento del commercio internazionale e della congiuntura europea (e del mercato tedesco in primo luogo), e tuttavia fragilità "relative" sembrano riscontrarsi anche sulle componenti domestiche della domanda aggregata.

14. Se si osserva la sola componente interna della domanda aggregata, ossia la domanda interna al netto delle scorte, e si isola, dunque, in qualche modo, la parte più esogena, si osserva innanzitutto che il differenziale di crescita rispetto al resto dell'Area è leggermente inferiore (0,91 punti contro 1,08) ma si registra soprattutto che mentre nel 2017 tale differenziale si era quasi annullato (-0,05 punti), nel 2018 è tornato a riallargarsi (-0,72 punti) convergendo verso il valore, negativo, di lungo periodo.

GRAFICO 10

DIFFERENZIALE DI CRESCITA DELLA DOMANDA INTERNA DELL'ITALIA
RISPETTO ALL'AREA DELL'EURO A 19, GERMANIA, FRANCIA E SPAGNA - (1996-2018; PUNTI DI PIL)



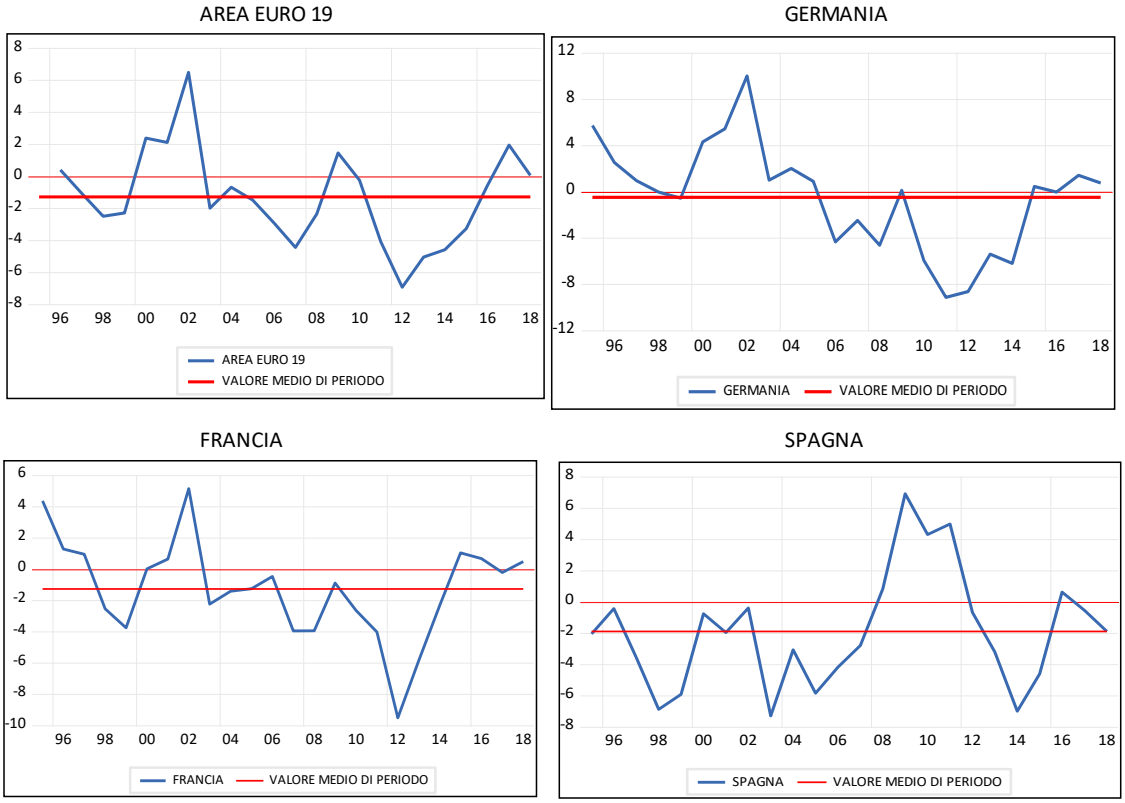
Fonte: elaborazione su dati Ameco

Come mostra il Grafico 10 tale scarto, rispetto al valore medio degli altri Paesi dell'Area, è più limitato quando misurato rispetto alla sola Germania, in linea alla media nel caso della Francia, leggermente superiore nel caso della Spagna.

Naturalmente, nell'ambito della domanda interna un'attenzione particolare deve essere riservata agli investimenti fissi lordi, per il ruolo che essi rivestono anche in termini di crescita potenziale futura. Sotto questo aspetto il Grafico 11 conferma che ai menzionati progressi in termini di riduzione dello scarto di crescita registrati nel 2017, in particolare, hanno contribuito gli investimenti e proprio per questo la prospettiva di una loro forte decelerazione, contemplata nelle principali previsioni per l'Italia, deve essere vista con preoccupazione. Da ciò nasce, del resto, anche la recente azione di stimolo attraverso il Decreto Crescita e la rinnovata attenzione su alcuni fronti (industria 4.0, norme per gli ammortamenti, ecc) che avevano probabilmente esercitato una rilevante spinta.

GRAFICO 11

DIFFERENZIALE DI CRESCITA DEGLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELL'ITALIA RISPETTO ALL'AREA DELL'EURO A 19, GERMANIA, FRANCIA E SPAGNA (1996-2018; PUNTI DI PIL)



Fonte: elaborazione su dati Ameco

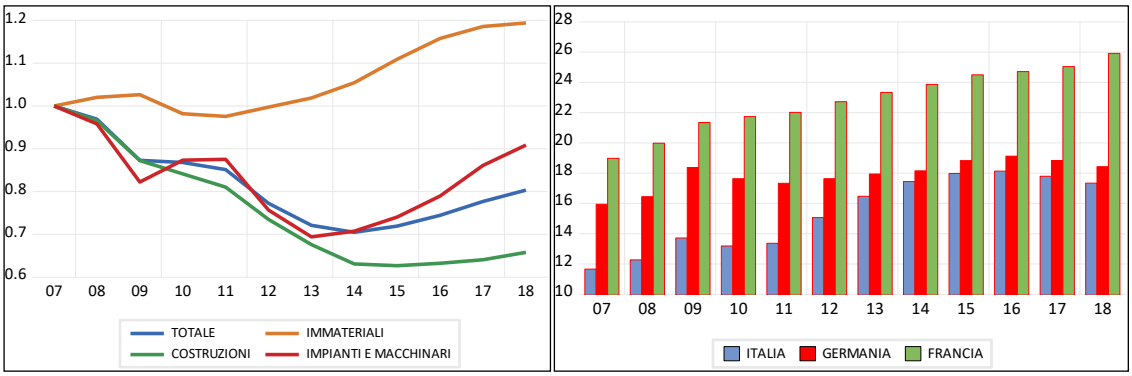
Il Grafico 12 mostra come per gli investimenti fissi lordi complessivi la caduta ha misurato nel suo punto di massimo quasi il 30 per cento (con picchi di quasi il 40 nel comparto delle costruzioni). Il Grafico mostra anche come il calo non abbia interessato la componente degli investimenti in proprietà intellettuale (investimenti

immateriali): fatto 1 il suo livello nel 2007 ha raggiunto quasi 1,2 pur se si è mostrata sostanzialmente stazionaria nel 2018. Nel pannello di destra si evidenzia come tale effetto di "mitigazione" sia stato in Italia relativamente basso perché la quota di tali investimenti sul totale è inferiore a quella dei principali Paesi dell'Area dell'euro: appena sopra il 15 per cento, contro circa il 18 della Germania e il 25 della Francia. Peraltro, data la dinamica prima accennata, tale quota si è leggermente ridotta nel 2018.

È derivato da tutto ciò una insoddisfacente dinamica dello stock di capitale netto, il quale, misurato a prezzi 2010, ha denunciato un calo dal 2012 al 2017, con conseguenti risvolti in termini di dotazione procapite (Grafico 13).

GRAFICO 12

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

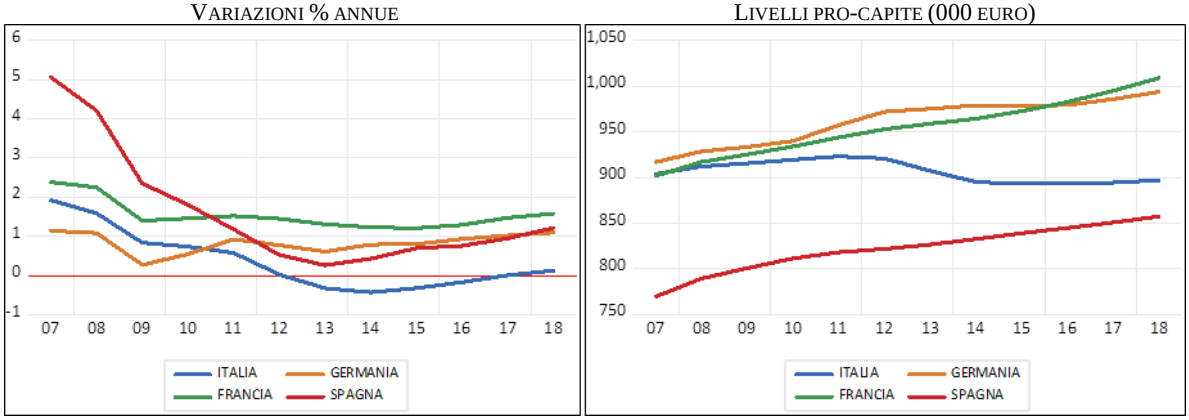


Fonte: elaborazione su dati Ameco

GRAFICO 13

STOCK DI CAPITALE NETTO A PREZZI 2010: PRINCIPALI PAESI AREA EURO

VARIAZIONI % ANNUE — LIVELLI PRO-CAPITE (000 EURO)



Fonte: elaborazione su dati Ameco

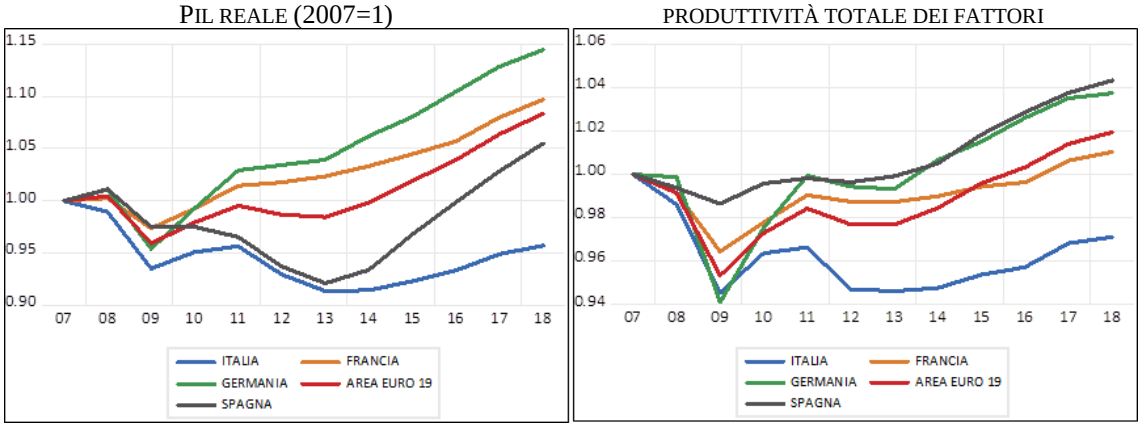
I descritti aspetti hanno quindi giocato un ruolo importante nelle dinamiche post crisi 2017 e in un recupero che appare troppo lento, visto che, come mostra il Grafico 14: posto uguale ad 1 il livello del Pil reale del 2007, nel 2018 in Italia ci si è posizionati a 0,95, in Spagna a 1,05, nella media dell'Area dell'euro a 1,08, in Francia

ad 1,09 e in Germania a 1,14. Le dinamiche messe in rilievo disegnano una posizione relativa che ha quindi rilevanti spazi di miglioramento e che spinge a stimolare politiche per accrescere il potenziale di sviluppo attraverso il rafforzamento della dotazione di infrastrutture materiali e immateriali e lo stock di capitale non solo fisico e tecnologico, ma anche umano.

Tra le questioni di maggiore rilievo, al centro di un dibattito non privo di eterogeneità di punti di vista[2], vi è quella dei riflessi che questa posizione di debolezza relativa degli ultimi decenni ha avuto sul Pil potenziale del nostro Paese.

GRAFICO 14

PIL REALE E PRODUTTIVITA' TOTALE DEI FATTORI IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO (2007-2018)



Fonte: elaborazione su dati Ameco

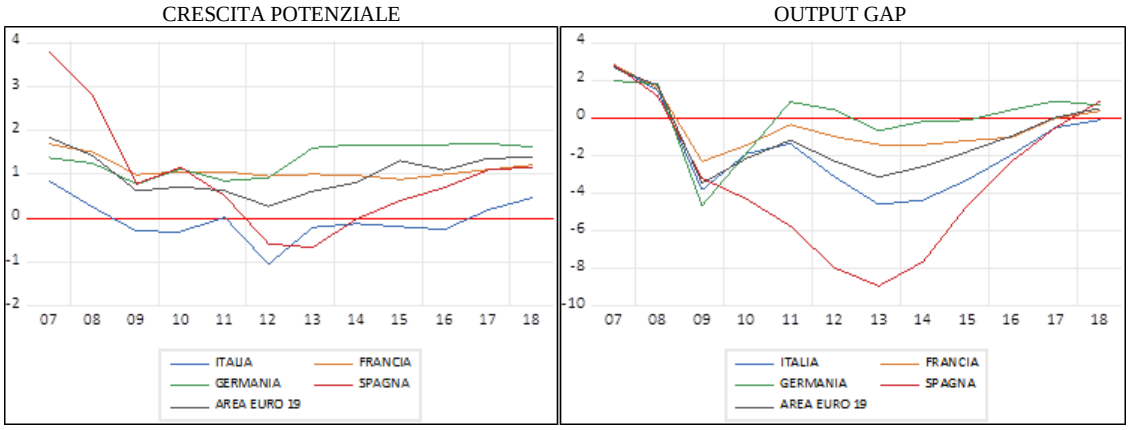
Nelle stime della Commissione europea, evidenziate nel Grafico 15, l'andamento insoddisfacente della produttività totale dei fattori e degli investimenti, unitamente ad altri aspetti, avrebbe significativamente ridotto la crescita potenziale dell'economia italiana che resterebbe sotto quella dei principali *partners*.

In un tale contesto, nel 2019 la notevole decelerazione della crescita effettiva porterebbe ad un riallargamento dell'*output gap*. La sua completa chiusura resta, comunque prevista per i prossimi anni non tanto, però, in ragione dell'abbrivio che assumerebbe la crescita reale, quanto piuttosto di un permanente modesto livello della crescita potenziale.

[2]Mentre sulla variazione dell'*output gap* non si riscontrano, in genere, differenze significative, sul suo livello, al quale è poi parametrato l'effetto ciclico del saldo di bilancio, vi sono stime non concordi, come rimarcato spesso, negli ultimi anni, dalle autorità italiane. Va rimarcato come alcuni dei rilievi metodologici avanzati ufficialmente dall'Italia in sede comunitaria hanno portato la Commissione a tenerne parzialmente conto in sede di *Spring Forecast 2019.*

GRAFICO 15

PIL POTENZIALE E OUTPUT GAP IN ITALIA E NEI PRINCIPALI PAESI DELL'AREA DELL'EURO
(2007-2018)



Fonte: elaborazione su dati Ameco

I CONTI PUBBLICI NEL 2018

15. Il consuntivo 2018 conferma sostanzialmente gli andamenti previsti nella Nota tecnico illustrativa alla legge di bilancio per il 2019 (NTI)[3]. Si discostano in misura inattesa i soli contributi agli investimenti, che risultano superiori per poco più di 2,4 miliardi. Tale andamento, e una crescita del Prodotto inferiore al previsto, comportano un rapporto indebitamento/Pil del 2,1 per cento (contro l'1,9 previsto), comunque in miglioramento rispetto al 2017.

Di poco inferiore alle attese (era previsto raggiungere 1,7 per cento), l'avanzo primario sale all'1,6 per cento del Pil, con un miglioramento di circa 0,2 punti percentuali rispetto al 2017.

Crescono rispetto all'anno precedente le entrate correnti e si confermano in riduzione sia gli interessi passivi che la spesa in conto capitale.

Sul buon andamento delle prime ha inciso l'aumento dei contributi sociali (+4,2 per cento) e delle imposte indirette (+2,1 per cento). L'incremento del gettito IVA è da ricondurre all'ampliamento dello *split payment*, esteso dal 2018 alle operazioni di tutte le Pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico della PA, delle società controllate dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché delle società quotate (DL n. 50/2017) e all'aumento del gettito sulle importazioni, anche per effetto della crescita del prezzo del petrolio.

[3] Per consentire un confronto con i dati di previsione e di preconsuntivo in questo paragrafo i risultati relativi al 2018 e 2017 sono quelli diffusi dall'ISTAT lo scorso 3 aprile. In essi non sono ancora considerati gli effetti della inclusione nel perimetro del settore delle Amministrazioni pubbliche di Rete ferroviaria italiana S.p.A., Ferrovie Nord S.p.A. e di alcune società finanziarie centrali e territoriali, definiti da ISTAT con Eurostat. L'impatto sui saldi di tali modifiche è marginale in rapporto al Pil, ma comporta una revisione di alcune voci di spesa ed entrata e una crescita del debito di circa 6 miliardi. L'indebitamento della PA si riduce di 38 milioni e l'avanzo primario migliora di 138 milioni; in entrambi i casi non muta l'incidenza dei saldi sul prodotto. Sul conto economico, dal lato della spesa crescono redditi, consumi intermedi, altre spese e investimenti e si riducono i contributi agli investimenti. Nella sostanza, le maggiori spese di gestione sono coperte da entrate proprie (in prevalenza proventi da vendita di servizi) per circa 3,2 miliardi.

Tali risultati riescono a compensare il calo (-0,7 per cento) delle imposte dirette, che risentono della riduzione di 3,5 punti percentuali dell'aliquota IRES e della proroga a metà 2018 dei benefici fiscali per gli investimenti in beni strumentali nuovi e ad alto contenuto tecnologico. Nell'esercizio si sono esauriti, poi, gli effetti della rottamazione delle cartelle esattoriali contabilizzati nel 2017, mentre sono in flessione anche le entrate in conto capitale per il venir meno dell'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali detenute all'estero.

Sul fronte delle spese, il calo degli interessi per il sesto anno consecutivo (sul 2018 non ha ancora inciso pienamente l'aumento dello *spread* registrato nella seconda metà dell'anno), l'esaurirsi degli interventi *una tantum* a favore delle banche in difficoltà e l'ulteriore flessione della spesa per investimenti (in riduzione del 3,8 per cento contro il -2,2 previsto nel quadro di preconsuntivo), hanno consentito di compensare gli aumenti della spesa per redditi da lavoro (+3,1 per cento), per prestazioni sociali (+2,2 per cento) e per i contributi agli investimenti (3,8 miliardi in più di quanto erogato lo scorso anno).

Il risultato dell'anno appena concluso, valutato al netto delle riduzioni riconducibili al venir meno degli interventi per le operazioni straordinarie del 2017 per la gestione delle crisi bancarie, mette in evidenza l'emergere di nuove tensioni sul fronte della spesa.

TAVOLA 2

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

	Preconsuntivo NTI					Consuntivo Istat 3 aprile				
	miliardi di euro		var	in % Pil		miliardi di euro		var	in % Pil	
	2017	**2018**		**2017**	**2018**	**2017**	**2018**		**2017**	**2018**
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	164,2	169,6	3,3	9,5	9,6	165,0	170,1	3,1	9,6	9,7
Consumi intermedi	140,2	142,4	1,6	8,1	8,1	140,0	141,9	1,3	8,1	8,1
Prestazioni sociali in denaro	341,4	349,8	2,5	19,8	19,9	341,3	348,9	2,2	19,8	19,9
Pensioni	263,7	269,2	2,1	15,3	15,3	263,6	268,8	2,0	15,3	15,3
Altre prestazioni sociali	77,7	80,5	3,6	4,5	4,6	77,6	80,1	3,1	4,5	4,6
Altre spese correnti	62,5	65,6	5,0	3,6	3,7	63,6	66,8	5,1	3,7	3,8
Spese correnti netto interessi	**708,3**	**727,4**	**2,7**	**41,1**	**41,3**	**709,9**	**727,6**	**2,5**	**41,2**	**41,5**
Interessi passivi	65,5	64,5	-1,6	3,8	3,7	65,5	64,9	-0,9	3,8	3,7
Spese correnti	**773,9**	**791,9**	**2,3**	**44,9**	**45,0**	**775,4**	**792,5**	**2,2**	**45,0**	**45,2**
Investimenti fissi lordi	33,8	33,0	-2,3	2,0	1,9	34,4	33,0	-3,8	2,0	1,9
Contributi agli investimenti	13,9	15,1	8,4	0,8	0,9	13,7	17,5	27,4	0,8	1,0
Altre spese in c/capitale	19,2	6,8	-64,5	1,1	0,4	18,9	7,4	-60,8	1,1	0,4
Spese in conto capitale	**66,9**	**54,9**	**-17,9**	**3,9**	**3,1**	**66,9**	**57,9**	**-13,5**	**3,9**	**3,3**
Spesa primaria	**775,2**	**782,3**	**0,9**	**44,9**	**44,4**	**776,8**	**785,6**	**1,1**	**45,1**	**44,8**
Spese complessive	**840,8**	**846,8**	**0,7**	**48,7**	**48,1**	**842,3**	**850,5**	**1,0**	**48,9**	**48,5**
ENTRATE										
Tributarie	501,9	503,2	0,3	29,1	28,6	501,3	504,0	0,5	29,1	28,7
Imposte dirette	250,2	249,0	-0,5	14,5	14,1	250,6	248,9	-0,7	14,5	14,2
Imposte indirette	249,4	252,8	1,4	14,5	14,4	248,4	253,6	2,1	14,4	14,5
Imposte in c/capitale	2,3	1,4	-41,1	0,1	0,1	2,3	1,5	-36,2	0,1	0,1
Contributi sociali	225,7	234,2	3,8	13,1	13,3	225,6	235,0	4,2	13,1	13,4
Contributi sociali effettivi	221,7	230,2	3,9	12,9	13,1	221,4	230,8	4,3	12,8	13,2
Contributi sociali figurativi	4,0	4,0	-1,2	0,2	0,2	4,2	4,1	-0,5	0,2	0,2
Altre entrate correnti	69,5	73,1	5,2	4,0	4,2	69,5	71,8	3,2	4,0	4,1
Entrate correnti	**794,8**	**809,1**	**1,8**	**46,1**	**45,9**	**794,1**	**809,2**	**1,9**	**46,1**	**46,1**
Entrate in conto capitale non tributarie	2,6	2,2	-15,7	0,1	0,1	4,3	2,2	-48,5	0,2	0,1
Entrate complessive	**799,7**	**812,7**	**1,6**	**46,4**	**46,1**	**800,7**	**812,9**	**1,5**	**46,4**	**46,3**
Pressione fiscale (% del PIL)				42,2	41,9				42,2	42,1
Saldo primario	**24,5**	**30,3**	**23,9**	**1,4**	**1,7**	**24,0**	**27,3**	**14,1**	**1,4**	**1,6**
Saldo di parte corrente	**20,9**	**17,2**	**-17,9**	**1,2**	**1,0**	**18,8**	**16,7**	**-11,1**	**1,1**	**1,0**
Indebitamento netto	**-41,1**	**-34,2**	**-16,8**	**-2,4**	**-1,9**	**-41,5**	**-37,5**	**-9,6**	**-2,4**	**-2,1**
PIL nominale	1.725,0	1.761,2	2,1	100,0	100,0	1.724,2	1.753,9	1,7	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF

16. Per i redditi da lavoro a consuntivo si confermano sostanzialmente le previsioni - circa 170 miliardi - con una incidenza sul Pil inferiore di un decimo di punto (9,7 per cento)[4]. Il consuntivo ISTAT rivede, peraltro, in aumento il dato relativo al 2017 di 762 milioni, in relazione ad una sottostima degli effetti connessi con i limiti, all'epoca vigenti, al *turn over* presso gli Enti locali.

Rispetto al 2017, l'incremento della spesa di personale, quasi 5 miliardi pari al 3,1 per cento, è in linea con l'andamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, conclusa, con riferimento all'intero personale dei nuovi comparti, compreso quello più numeroso dell'istruzione e della ricerca, alle Forze armate, alle Forze di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Per quel che riguarda la spesa per la previdenza si registra una crescita da 341 miliardi del 2017 ai 349 miliardi nel 2018, con un tasso di incremento del 2,2 per cento. In termini di incidenza sul Pil, la spesa per prestazioni sociali in denaro è aumentata nell'anno di un decimo di punto. La spesa per pensioni cresce di circa il 2 per cento, ma è quella per altre prestazioni sociali ad aumentare maggiormente (+3,1 per cento), soprattutto per l'operare delle misure relative al Rei. Va, tuttavia, sottolineato come la spesa si mantenga in ogni caso al di sotto di quanto previste nella NTI di poco meno di 1 miliardo.

Inferiore a quanto previsto lo scorso settembre nella Nota di aggiornamento al DEF (116,3 miliardi) e, seppur limitatamente, anche all'importo prefigurato nel DEF 2018 (115,8 miliardi) è a consuntivo la spesa sanitaria che raggiunge i 115,4 miliardi. Tale risultato beneficia, tuttavia, di una crescita, più contenuta delle attese, della spesa per redditi da lavoro a ragione dello slittamento al 2019 di parte dei rinnovi contrattuali scontati nel precedente quadro di previsione: a consuntivo, i redditi da lavoro sono cresciuti del 2,5 per cento invece dell'4,4 per cento inizialmente previsto nel DEF 2018. Sostanzialmente in linea con le stime è la spesa per consumi intermedi (+1,7 per cento), ma con andamenti molto diversi nelle sue principali componenti: la spesa per farmaci aumenta del 6,5 per cento, mentre le altre voci flettono di poco meno dell'1 per cento. Ampiamente superato anche quest'anno il tetto alla spesa farmaceutica ospedaliera in tutte le Regioni, con una eccedenza rispetto all'obiettivo di oltre 2,2 miliardi. Le altre componenti di costo registrano invece un netto calo (-7 per cento, ben superiore a quanto previsto, -1,3 per cento). Maggiori sono anche gli acquisti di beni e servizi da operatori *market*, in crescita rispetto al 2017 del 2,1 per cento contro lo 0,7 per cento stimato inizialmente (tra il 2013 al 2017 la variazione è stata in media di poco superiore allo 0,1 per cento all'anno). Un aumento dovuto alla crescita dell'onere per assistenza medico generica e specialistica (in aumento rispettivamente del 2,2 e del 3,2 per cento) per l'imputazione nel 2018 degli arretrati relativi al rinnovo delle convenzioni, e per "altra assistenza" (riabilitativa integrativa…) che segna nel complesso una variazione superiore al 10 per cento. In flessione sono, invece, gli importi corrisposti per l'assistenza ospedaliera in case di cura od ospedali privati (-2

[4] L'allargamento del perimetro delle Pubbliche amministrazioni disposto in sede Eurostat, con l'ingresso nel settore S 13 di nuove categorie di Enti e in particolare di Rete ferroviaria italiana, delle Ferrovie nord, di numerose società finanziarie regionali e di Invitalia, comporta un incremento di 1,8 miliardi rispetto al dato di consuntivo diffuso dall'ISTAT nel mese di marzo 2018 e confermato ad inizio aprile. Al riguardo, la Corte ha osservato che le frequenti operazioni di riordino del settore pubblico rendono difficile l'effettuazione di raffronti intertemporali della spesa di personale e, fintanto che le nuove amministrazioni non comunicheranno alla RGS i dati relativi al proprio personale, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 65 del d.lgs. n. 165, mancano dati certi ed analitici sui quali effettuare previsioni sulla dinamica della spesa del nuovo personale censito nel breve e nel lungo periodo.

per cento) e continua a ridursi la spesa per farmaci in convenzione, che risente delle misure di contenimento disposte dalla normativa e dell'operare del tetto di spesa.

I risultati del 2018 testimoniano i progressi registrati dal sistema sanitario in termini di controllo della spesa. Un risultato cui hanno contribuito, oltre alle varie misure adottate in questi anni (dal blocco delle retribuzioni, ai tetti alla spesa, alla centralizzazione degli acquisti, alla ristrutturazione della rete ospedaliera), il potenziamento dei flussi informativi e l'attento monitoraggio delle gestioni. Non va sottovalutato il rilievo dei risultati ottenuti: nel DEF 2014, la spesa sanitaria era prevista in lenta flessione in termini di Prodotto per tutto l'arco programmatico: dal 7 per cento del Pil nel 2014 ne era prevista una riduzione al 6,8 nel 2018, corrispondente a circa 121,3 miliardi. Nonostante il più lento aumento del Prodotto rispetto alle previsioni, a consuntivo la spesa si è attestata nel 2018 al 6,6 per cento del Pil, ma su un livello assoluto di spesa inferiore di 6 miliardi. Il governo della spesa in campo sanitario si è rivelato più efficace rispetto al complesso della PA: la quota della sanità della spesa corrente primaria si riduce dal 16,6 per cento nel 2013 al 15,8 per cento nel 2018 (dal 15,7 al 14,6 per cento il peso sulla primaria complessiva).

17. La disponibilità dei consuntivi 2017 e 2018 per sottosettori nella sola versione che già considera gli effetti della modifica del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, di cui si è detto in precedenza, limita la possibilità di leggere i risultati ottenuti in rapporto a quelle che erano le previsioni da ultimo contenute nella NTI. Inoltre, l'Istituto di statistica ha rinviato al prossimo autunno la ricostruzione di serie storiche complete per i valori antecedenti al 2017.

TAVOLA 3

I RISULTATI PER SOTTOSETTORI
(*mln di euro, variazioni percentuali annue e percentuali Pil*)

	amministrazioni centrali					amministrazioni locali					enti di previdenza				
	miliardi di euro		var	in % Pil		miliardi di euro		var	in % Pil		miliardi di euro		var	in % Pil	
	2017	2018	17/18	2017	2018	2017	2018	17/18	2017	2018	2017	2018	17/18	2017	2018
Spesa corrente primaria	**385,9**	**393,9**	**2,1**	**22,3**	**22,4**	**211,7**	**215,1**	**1,6**	**12,3**	**12,2**	**334,6**	**340,8**	**1,9**	**19,4**	**19,4**
di cui															
Redditi da lavoro	*99,0*	*102,8*	*3,8*	*5,7*	*5,9*	*64,8*	*66,1*	*2,1*	*3,7*	*3,8*	*2,9*	*2,9*	*1,0*	*0,2*	*0,2*
Consumi intermedi	*26,5*	*27,5*	*3,8*	*1,5*	*1,6*	*113,0*	*114,2*	*1,0*	*6,5*	*6,5*	*2,2*	*2,2*	*-2,2*	*0,1*	*0,1*
Contributi alla produzione	*15,7*	*15,6*	*-1,0*	*0,9*	*0,9*	*9,8*	*10,1*	*3,3*	*0,6*	*0,6*	*0,4*	*0,4*	*6,3*	*0,0*	*0,0*
Prestazioni sociali in denaro	*14,6*	*15,4*	*5,2*	*0,8*	*0,9*	*4,0*	*4,0*	*1,7*	*0,2*	*0,2*	*322,7*	*329,5*	*2,1*	*18,7*	*18,8*
Trasferimenti ad enti pubblici	*206,9*	*206,3*	*-0,3*	*12,0*	*11,7*	*8,2*	*8,7*	*7,0*	*0,5*	*0,5*	*4,9*	*4,6*	*-7,2*	*0,3*	*0,3*
Risorse proprie UE	*12,1*	*15,3*	*26,2*	*0,7*	*0,9*	*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*
Spesa per interessi	**64,0**	**63,7**	**-0,6**	**3,7**	**3,6**	**2,8**	**2,5**	**-13,1**	**0,2**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**45,0**	**0,0**	**0,0**
Spesa in c/capitale	**49,2**	**40,6**	**-17,5**	**2,9**	**2,3**	**26,1**	**26,2**	**0,4**	**1,5**	**1,5**	**0,4**	**0,4**	**0,3**	**0,0**	**0,0**
di cui															
'nvestimenti fissi lordi e var scorte	*20,2*	*18,8*	*-7,3*	*1,2*	*1,1*	*18,5*	*18,2*	*-1,6*	*1,1*	*1,0*	*0,4*	*0,4*	*0,3*	*0,0*	*0,0*
Contributi agli investimenti	*11,5*	*15,5*	*34,8*	*0,7*	*0,9*	*6,4*	*6,9*	*8,5*	*0,4*	*0,4*	*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*
Altri trasferimenti in c/capitale	*17,5*	*6,3*	*-63,9*	*1,0*	*0,4*	*0,9*	*0,8*	*-3,3*	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*
Spesa primaria	**435,2**	**434,5**	**-0,1**	**25,2**	**24,7**	**237,7**	**241,3**	**1,5**	**13,8**	**13,7**	**334,9**	**341,2**	**1,9**	**19,4**	**19,4**
Spesa complessiva	**499,2**	**498,2**	**-0,2**	**28,9**	**28,4**	**240,6**	**243,8**	**1,3**	**13,9**	**13,9**	**335,0**	**341,3**	**1,9**	**19,4**	**19,4**
Entrate complessive	**453,2**	**454,0**	**0,2**	**26,2**	**25,8**	**241,9**	**247,6**	**2,4**	**14,0**	**14,1**	**338,4**	**344,2**	**1,7**	**19,6**	**19,6**
di cui															
Imposte indirette	*186,4*	*189,2*	*1,5*	*10,8*	*10,8*	*62,0*	*64,4*	*3,9*	*3,6*	*3,7*	*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*
Imposte dirette	*210,3*	*207,9*	*-1,1*	*12,2*	*11,8*	*40,4*	*40,9*	*1,4*	*2,3*	*2,3*	*0,0*	*0,0*		*0,0*	*0,0*
Contributi sociali netti	*2,4*	*2,4*	*-0,3*	*0,1*	*0,1*	*1,3*	*1,3*	*-1,1*	*0,1*	*0,1*	*221,9*	*231,3*	*4,2*	*12,8*	*13,2*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2019

I risultati dell'ultimo biennio delle Amministrazioni centrali mettono in evidenza il progredire del processo di riassorbimento del disavanzo del sottosettore: l'indebitamento si riduce di due decimi di punto in termini di Prodotto passando dal 2,7 al 2,5 per cento, di cui la metà è dovuta alla riduzione dell'incidenza della spesa per interessi; cresce di un decimo di punto l'avanzo primario. Ma dall'esame emergono anche nuove tensioni sul fronte della spesa. Se è vero, infatti, che la spesa primaria conferma nell'anno una seppur lieve flessione, guardandola al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche e degli altri trasferimenti, grandezza che risente del venir meno delle operazioni straordinarie per il salvataggio degli istituti bancari, essa segna un aumento di oltre il 5 per cento. Anche la primaria corrente al netto dei trasferimenti presenta un aumento di poco inferiore al 5 per cento

Non sono solo i maggiori oneri per redditi da lavoro, su cui incide, come si è detto, la stagione dei rinnovi contrattuali. Anche al netto di tale voce, l'aumento si mantiene superiore al 6,3 per cento: sono in crescita i consumi intermedi (+3,8 per cento), le prestazioni sociali in denaro (+5,3 per cento) e le risorse proprie dell'UE, che nel consuntivo 2017 avevano segnato una flessione anomala e che nel 2018 ritornano su valori simili agli esercizi precedenti.

Nonostante il nuovo forte calo degli investimenti (-7,3 per cento), l'accelerazione dei contributi alla produzione fa si che anche la spesa in conto capitale (al netto dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche) presenti una crescita superiore al 6 per cento.

Il miglioramento di due decimi di punto del rapporto deficit/Pil è quindi legato a fenomeni particolari e all'allentamento dei trasferimenti per alcune finalità specifiche.

18. Il consuntivo 2018 consente una prima valutazione anche dell'andamento delle Amministrazioni locali. Si tratta di risultati in chiaro scuro:

- continua a ridursi l'incidenza sul Prodotto della spesa corrente primaria, anche per la dinamica della spesa per consumi intermedi;
- cresce il contributo che gli Enti locali assicurano ai saldi complessivi di finanza pubblica. Aumenta da 1,3 a 3,8 miliardi l'avanzo complessivo, sopravanzando anche le previsioni contenute nella NTI di gennaio. Raggiunge i 6,3 miliardi l'avanzo primario, passando dallo 0,2 allo 0,4 per cento del Prodotto. Risultati su cui hanno inciso, oltre alla moderazione della spesa, anche un andamento più favorevole delle attese delle imposte indirette e dei trasferimenti da Amministrazioni pubbliche per effetto, come sottolineato nel DEF, di maggiori entrate IRAP, per circa 300 milioni, e di regolazioni tra Stato e Regioni;
- si conferma in flessione la spesa per investimenti, nonostante gli sforzi degli ultimi anni per sospingerne una ripresa. In flessione rispetto al 2017 dell'1,6 per cento e di poco superiore all'1 per cento in termini di Prodotto, il risultato più contenuto degli ultimi 24 anni.

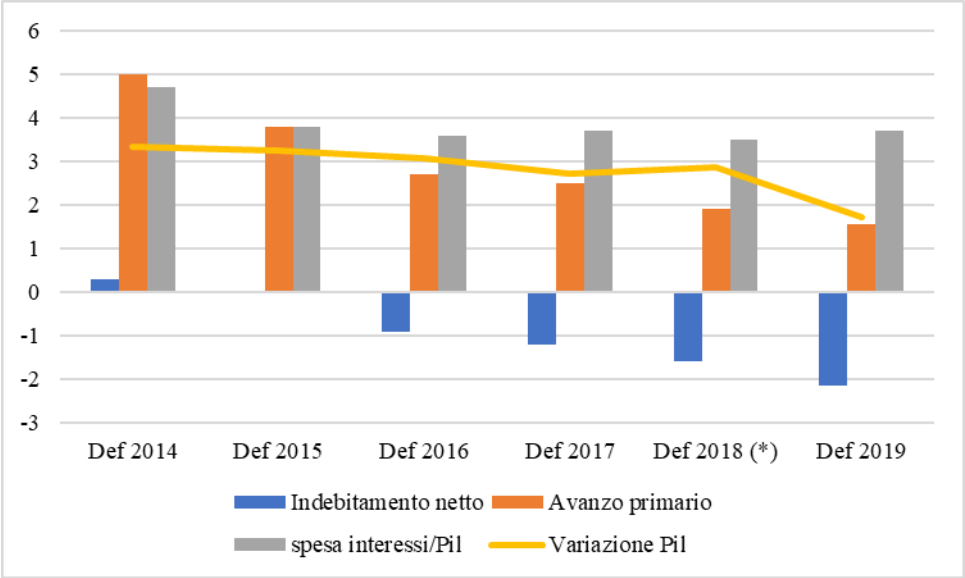
Un dato quest'ultimo indicativo della difficoltà di mantenimento del patrimonio infrastrutturale delle Amministrazioni locali e che conferma gli ostacoli finora incontrati dalle misure di accelerazione di tale tipologia di spesa.

19. Il contributo degli Enti previdenziali al risultato complessivo torna a ridursi nell'esercizio 2018. Flette di oltre il 15 per cento l'avanzo, del 13,4 per cento il saldo

primario. A fronte della crescita di oltre il 4,2 per cento dei contributi netti incassati (ma dell'1,9 per cento delle entrate complessive), le prestazioni sociali in denaro aumentano del 2,1 per cento. Si conferma il peso in termini di Prodotto al 18,7 per cento. Si interrompe quindi la riduzione registrata nell'ultimo quinquennio: dal 19,5 per cento del 2013 la spesa del settore si era ridotta al 18,7 per cento del 2017.

GRAFICO 16

INDEBITAMENTO NETTO E AVANZO PRIMARIO: IL 2018 NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI
(*IN % DEL PIL*)



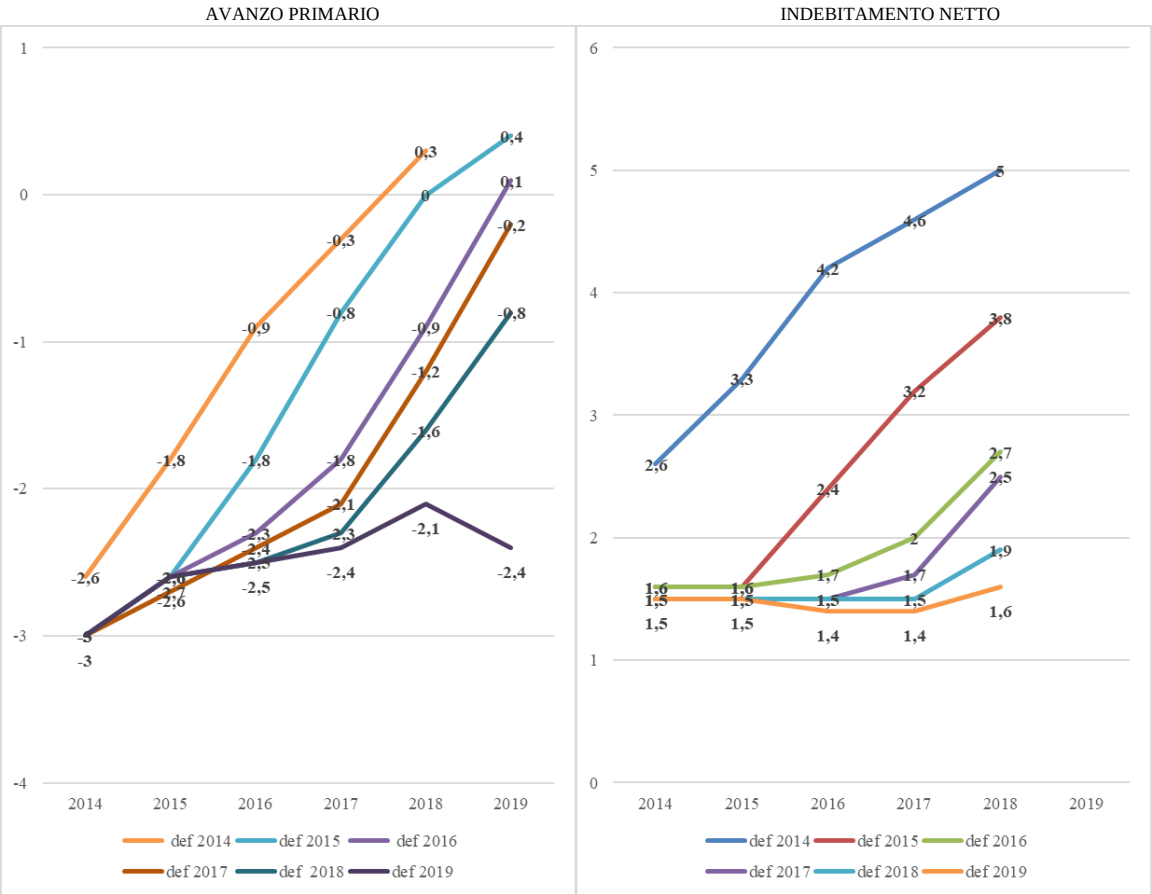
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF vari anni

In conclusione, il 2018 si chiude con risultati ben lontani da quelli prefigurati nel DEF 2014: un saldo di bilancio in attivo per 3 decimi di punto di Pil e un avanzo primario al 5 per cento. Risultati progressivamente rivisti in peggioramento nei documenti programmatici successivi. E ciò, nonostante la spesa per interessi si sia collocata al di sotto di quanto allora previsto di 1 punto di Pil. Su tale andamento ha certamente inciso un ritmo di crescita del Prodotto in termini nominali (oltre che reali) inferiore alle attese: nel Documento della primavera del 2014 si prefigurava una crescita media annua nel periodo di 2,5 punti percentuali (12,7 punti nel quinquennio). A consuntivo il Pil è cresciuto in media di 1,7 punti percentuali all'anno.

Ciò nonostante, nell'ultimo quinquennio si è registrata una limitata ma progressiva riduzione dell'indebitamento netto, che è passato dal 3 per cento del 2014 al 2,1 del 2018: tale risultato è ascrivibile sostanzialmente alla riduzione della spesa per interessi, sia in valore assoluto (circa 9,4 miliardi) che in percentuale del Pil (dal 4,6 al 3,7 per cento). L'avanzo primario si conferma sui livelli di inizio periodo all'1,5 per cento in rapporto al Pil, a fronte di una riduzione dell'incidenza sul Prodotto di 1,5 punti sia della spesa primaria (-1,1 dovuti alla spesa primaria corrente e -0,4 a quella in conto capitale) che delle entrate finali. Ciò ha consentito di ridurre la pressione fiscale dal 43,3 al 42,1 per cento.

GRAFICO 17

INDEBITAMENTO NETTO, AVANZO PRIMARIO SPESA PER INTERESSI E PIL: LA STORIA DEL 2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF vari anni

LE PREVISIONI DI FINANZA PUBBLICA A LEGISLAZIONE VIGENTE

20. Il quadro tendenziale del DEF mostra un netto peggioramento dei saldi di bilancio rispetto a quanto previsto con la Nota tecnica illustrativa. La Nota, incorporando gli effetti della legge di bilancio per il 2019, delineava, dopo l'aumento del disavanzo dovuto alla manovra finanziata in deficit per oltre il 40 per cento, un percorso di lento miglioramento dei saldi. L'avanzo primario dal 2019 al 2021 sarebbe passato dall'1,6 al 2,3 per cento del Pil e l'indebitamento netto, pari a 2 punti percentuali nell'anno in corso, avrebbe ridotto la sua incidenza sul Prodotto di mezzo punto percentuale a fine periodo.

La revisione del Pil nominale incide in misura significativa sui risultati ora attesi per il 2019 e per il prossimo triennio: l'indebitamento netto cresce di circa mezzo punto di Pil rispetto alle precedenti stime, raggiungendo il 2,4 per cento, 0,25 punti in più rispetto al 2018. Corretti in aumento, pur mantenendo un profilo decrescente, anche i risultati per gli anni successivi: poco sotto il 2 per cento nel 2020 contro l'1,8 inizialmente previsto, 1,8 nel 2021 contro 1,5, risalendo all'1,9 per cento nel 2022.

TAVOLA 4

IL QUADRO TENDENZIALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(MILIONI DI EURO, VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE E PERCENTUALI PIL)

	miliardi di euro				variazioni				in % Pil			
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	172,6	174,0	173,8	174,9	0,4	0,8	-0,2	0,6	9,7	9,5	9,3	9,1
Consumi intermedi	144,1	147,6	148,4	150,0	0,2	2,4	0,5	1,0	8,1	8,1	7,9	7,8
Prestazioni sociali in denaro	364,1	377,0	387,9	397,1	4,4	3,5	2,9	2,4	20,5	20,7	20,8	20,7
Pensioni	277,4	287,4	297,1	305,2	3,2	3,6	3,4	2,7	15,6	15,8	15,9	15,9
Altre prestazioni sociali	86,7	89,6	90,8	91,9	8,3	3,4	1,3	1,2	4,9	4,9	4,9	4,8
Altre spese correnti	67,8	68,1	68,3	68,5	3,2	0,4	0,3	0,2	3,8	3,7	3,7	3,6
Spese correnti netto interessi	**748,6**	**766,7**	**778,4**	**790,4**	**2,5**	**2,4**	**1,5**	**1,5**	**42,1**	**42,1**	**41,6**	**41,3**
Interessi passivi	64,0	66,0	69,7	73,7	-1,5	3,1	5,6	5,9	3,6	3,6	3,7	3,9
Totale spese correnti	**812,6**	**832,7**	**848,0**	**864,1**	**2,2**	**2,5**	**1,8**	**1,9**	**45,7**	**45,7**	**45,4**	**45,1**
Investimenti fissi lordi	39,0	43,0	45,7	47,2	5,2	10,3	6,3	3,2	2,2	2,4	2,4	2,5
Contributi agli investimenti	12,2	13,5	13,4	13,2	-12,3	10,7	-0,9	-1,2	0,7	0,7	0,7	0,7
Altre spese in c/capitale	5,9	5,8	5,1	4,6	-19,7	-2,7	-11,2	-9,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Spese in conto capitale	**57,1**	**62,3**	**64,2**	**65,0**	**-2,1**	**9,0**	**3,1**	**1,3**	**3,2**	**3,4**	**3,4**	**3,4**
Spesa primaria	**805,7**	**829,0**	**842,6**	**855,4**	**2,2**	**2,9**	**1,6**	**1,5**	**45,3**	**45,5**	**45,1**	**44,7**
Spesa complessiva	**869,7**	**895,0**	**912,2**	**929,1**	**1,9**	**2,9**	**1,9**	**1,9**	**48,9**	**49,1**	**48,8**	**48,5**
ENTRATE												
Tributarie	506,9	535,3	550,4	559,3	0,6	5,6	2,8	1,6	28,5	29,4	29,4	29,2
Imposte dirette	248,6	250,2	255,1	259,3	-0,1	0,6	2,0	1,6	14,0	13,7	13,7	13,5
Imposte indirette	257,3	284,1	294,3	299,0	1,4	10,4	3,6	1,6	14,5	15,6	15,7	15,6
Imposte in c/capitale	1,0	1,0	1,0	1,0	-34,6	0,5	0,6	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	240,6	244,2	248,3	253,6	2,4	1,5	1,7	2,1	13,5	13,4	13,3	13,2
Altre entrate correnti	77,0	77,2	76,7	77,2	2,6	0,3	-0,5	0,6	4,3	4,2	4,1	4,0
Entrate correnti	**823,4**	**855,6**	**874,5**	**889,1**	**1,4**	**3,9**	**2,2**	**1,7**	**46,3**	**46,9**	**46,8**	**46,4**
Entrate in conto capitale non tributa	3,2	2,4	2,7	2,8	44,4	-23,8	11,0	2,6	0,2	0,1	0,1	0,1
Entrate complessive	**827,6**	**859,0**	**878,1**	**892,9**	**1,4**	**3,8**	**2,2**	**1,7**	**46,5**	**47,1**	**47,0**	**46,6**
Pressione fiscale (% del PIL)	42,0	42,7	42,7	42,5					0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo primario	**21,9**	**30,1**	**35,6**	**37,5**					**1,2**	**1,6**	**1,9**	**2,0**
Indebitamento netto	**-42,1**	**-35,9**	**-34,1**	**-36,3**					**-2,4**	**-2,0**	**-1,8**	**-1,9**
PIL nominale	1.777,9	1.823,3	1.868,9	1.914,5					100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2019

Superiore è la correzione nel caso del saldo primario, la grandezza che misura le scelte discrezionali delle politiche di bilancio: il DEF prefigura una riduzione dell'avanzo dal 1,6 all'1,2 per cento del Pil nel 2019 ed un'ulteriore flessione nel biennio successivo fino al 1,9 per cento del Prodotto contro il 2,3 del quadro tendenziale della NTI.

Tale andamento è principalmente ascrivibile alle entrate tributarie a legislazione vigente, attese scendere nel 2019 di 8,2 miliardi rispetto alla NTI. Ne sono interessate soprattutto quelle dirette, in calo di 6,5 miliardi.

Tale variazione si aggiunge alle riduzioni già scontate nell'anno dalla Nota per gli effetti dei provvedimenti introdotti con la legge di bilancio 2019. Si tratta della disattivazione delle clausole di salvaguardia, dell'estensione dell'ambito di applicazione del regime forfetario agevolato e della tassazione a favore delle imprese che reinvestono gli utili in beni strumentali e per l'incremento dell'occupazione. Ad esse va ad aggiungersi l'aumento della deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali e la proroga per l'anno delle detrazioni fiscali delle spese destinate all'efficientamento energetico.

Una riduzione che si conferma pressoché nella stessa entità nel 2020, per attestarsi a poco meno dei 6 miliardi nel 2021. A partire dal prossimo anno la dinamica

delle entrate tributarie sconta gli aumenti automatici dell'IVA e delle accise (con effetti finanziari pari a circa 23 miliardi nel 2020, circa 1,3 punti percentuali di Pil e a 28,7 miliardi a decorrere dal 2021), come aggiornati dalla legge di bilancio. Ad essi si aggiungono gli effetti attesi dall'obbligo della trasmissione elettronica dei corrispettivi all'Agenzia delle Entrate e dalla definizione agevolata delle contestazioni fiscali e delle controversie tributarie pendenti. Le imposte indirette in rapporto al Pil accentuano la loro crescita dal 14,5 per cento nel 2019 al 15,6 per cento nel 2020, al 15,8 per cento nel 2021 e al 15,6 per cento nel 2022.

Anche i contributi sociali, pur se su livelli inferiori, sono stimati in crescita per l'effetto congiunto dell'andamento dei redditi da lavoro dipendente, del venir meno degli effetti economici sia delle misure di esonero contributivo previste dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato che degli interventi di agevolazione per le assunzioni di giovani introdotti con la legge di bilancio 2018, nonché dei provvedimenti previsti dalla legge di bilancio 2019 in materia di occupazione.

Nel nuovo quadro tendenziale la spesa, in crescita in termini di Prodotto nel 2019 e 2020, riprende a ridursi nel biennio successivo. Dopo l'incremento di 5 decimi di Pil nel 2019-20, ritorna sui valori del 2018. Esaurita la fase di discesa della spesa per interessi, questi crescono per assorbire a fine periodo il 3,9 per cento del Prodotto.

La spesa per redditi si mantiene stabile, con un incremento stimato dello 0,4 per cento nel 2019, più rilevante nel successivo esercizio (+0,8), con un lieve calo nel 2021 ed una ulteriore ripresa nel 2022 (+0,6). In termini di Prodotto, dopo il picco del 2018 il rapporto continua a flettere per posizionarsi nell'anno terminale delle previsioni al 9,1 per cento.

Il quadro ipotizza lo slittamento nell'avvio della contrattazione collettiva per il triennio 2019-2021, al 2020. Relativamente al 2019, pertanto, il dato comprende, oltre alla spesa connessa con il completamento della contrattazione collettiva per il triennio 2016-2018, per il periodo contrattuale successivo, la sola corresponsione, a decorrere dal mese di aprile, dell'anticipazione contrattuale prevista dall'art. 47-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001, corrispondente sostanzialmente alla indennità di vacanza contrattuale. Nell'anno, inoltre, è prevista la corresponsione dello speciale elemento perequativo previsto per le categorie interessate dalla contrattazione relativa al triennio 2016-2018 e prorogato al 2019 dalla legge di bilancio e l'incremento del trattamento economico accessorio per i Corpi di Polizia, anch'esso previsto dalla legge di bilancio per il 2019.

La previsione dell'anno in corso considera anche gli effetti economici delle assunzioni in deroga, relative ad alcuni settori del pubblico impiego e, in particolare, ai Corpi di Polizia, derivanti dalla ripresa di una politica espansiva di personale avviata con la legge di bilancio per il 2018 e ulteriormente implementata con quella per il successivo esercizio, tendenza già commentata dalla Corte in occasione delle audizioni sui rispettivi disegni di legge.

Nel 2020, come detto, si ipotizza la sottoscrizione dei contratti collettivi per il nuovo triennio 2019-2021, sulla base delle risorse stanziate dall'art. 1, comma 436, della legge di bilancio per il 2019 (per un totale di 1,77 miliardi a regime, per il solo personale statale), con un incremento dell'1,95 a regime. A decorrere dal 2022, infine, viene considerata la corresponsione dell'ulteriore anticipazione contrattuale, in concomitanza con il previsto avvio di un nuovo triennio di contrattazione collettiva.

La previsione del DEF considera, infine, per tutti gli anni considerati, su base prudenziale, gli effetti connessi con il cosiddetto slittamento salariale cioè con gli incrementi automatici della

retribuzione, in relazione al decorso del tempo, ovvero per promozioni e progressioni di carriera, stimati considerando l'andamento della spesa di personale nell'ultimo quinquennio.

Alla dinamica incrementale della spesa si contrappongono effetti di riduzione, dovuti dalla previsione di un maggior numero di pensionamenti per effetto della recente normativa sulla cosiddetta Quota 100, con l'ipotesi di una sostituzione dei cessati a decorrere dal luglio 2020, in relazione alla tempistica dei concorsi. Le stime ipotizzano un maggior numero di pensionamenti (non considerando la scuola, i Corpi di Polizia e la magistratura) pari a 116.000 unità nel triennio 2019-2021, di cui 100.000 nel 2019, con una diminuzione stimata della spesa di circa 1,4 miliardi.

Dal 2021, inoltre, cessano gli effetti dell'autorizzazione di spesa per il finanziamento delle missioni internazionali di pace e, a decorrere dall'anno scolastico 2020-2021, si dovrebbero esaurire quelli derivanti dalla speciale normativa sull'ampliamento degli organici di fatto del settore.

Le stime a politiche invariate, basate su un'ipotesi tecnica ancorata all'andamento dell'inflazione misurata secondo l'indice Ipca, confermano la ripresa dell'attività contrattuale per il nuovo triennio a decorrere dal 2020, anno in cui è previsto un ulteriore incremento dello 0,4 per cento rispetto al tendenziale. Analogamente vengono stimati gli effetti della nuova contrattazione a decorrere dal 2022.

RIQUADRO 1 –IL RIAVVIO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Come sottolineato in occasione dell'esame del DEF, i dati relativi ai redditi da lavoro vanno letti, alla luce di alcune perduranti criticità, più volte evidenziate dalla Corte.
Il riavvio della contrattazione collettiva, dopo il lungo periodo di blocco connesso con le misure avviate a partire dal 2010, segnala la perdurante difficoltà a garantire una fisiologica tempistica dei rinnovi, con le ben note conseguenze in termini di una sostanziale mancanza di programmazione della spesa.
Al termine del 2018, ultimo anno di vigenza dei contratti collettivi, non risultano sottoscritti tutti i gli accordi relativi alle aree della dirigenza, compresa quella sanitaria maggiormente importante per la dimensione economica.
La sottoscrizione in ritardo dei contratti incide, inoltre, sulla definizione di vincolanti criteri per la distribuzione delle risorse relative al salario accessorio, con conseguente permanere del fenomeno di una concentrazione delle disponibilità sulle componenti fisse. La Corte ha già evidenziato tale tendenza nei rapporti di certificazione relativi agli accordi già sottoscritti.
Manca, inoltre, al momento un vincolante quadro di compatibilità macroeconomica per l'individuazione di una crescita retributiva compatibile con i vincoli di finanza pubblica e con l'andamento del ciclo economico.
Il disegno previsto nell'Accordo del 30 aprile 2009, basato sull'applicazione dell'indice IPCA alle sole componenti fisse della retribuzione, non ha trovato attuazione per effetto del blocco della contrattazione ed è stato concordemente ritenuto superato dalle parti, in quanto riferito esclusivamente al periodo decorso.
Relativamente al nuovo triennio di contrattazione 2019-2021, gli oneri previsti dalla legge di bilancio per il 2019 appaiono di gran lunga inferiori al costo della precedente tornata, conclusa con incrementi pari al 3,48 regime.
Alla nuova contrattazione collettiva è affidato il compito di procedere, da un lato, al graduale spostamento di risorse verso componenti accessorie della retribuzione, privilegiando istituti realmente incentivanti e premiali, non perseguito con i contratti sin qui sottoscritti, dall'altro, di attuare un graduale superamento delle differenze retributive tutt'ora perduranti nei trattamenti accessori tra i vari Enti confluiti nei nuovi comparti di contrattazione. Ciò, allo scopo di dare piena attuazione a quanto disposto con il decreto legislativo n. 150 del 2009 e di favorire la semplificazione nella gestione dei contratti ed una maggiore mobilità del personale. Preoccupa la

ipotizzata, forte riduzione di personale, anche in relazione al tempo occorrente per l'assunzione di nuovo personale, con particolare riferimento a quei settori, come la sanità e le forze di polizia in cui la diminuzione degli addetti rischia di incidere sull'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e sulla qualità dei servizi resi.
Il venir meno del vincolo delle piante organiche prefigura, inoltre, la possibilità di individuare nuove figure professionali, maggiormente utili alle mutate esigenze delle singole Amministrazioni e meglio in grado di operare, utilizzando nuovi strumenti informatici per l'azione amministrativa

La spesa per prestazioni sociali in denaro è prevista crescere del 3,2 per cento nel 2019, del 3,5 per cento nel 2020 e del 2,9 per cento nel 2021. Ciò comporta un aumento dell'incidenza in termini di Prodotto di quasi un punto percentuale rispetto al 2018.

Per quel che riguarda la spesa per la previdenza il DEF - scontando le misure varate con la legge di bilancio 2019 e perfezionate con il successivo DL 4/2019 - prospetta una crescita da 269 miliardi nel 2018 a 305 miliardi nel 2022, con un tasso di incremento medio annuo del 3,2 per cento, significativamente superiore al tasso di inflazione del periodo. In termini di incidenza sul Pil, la spesa pensionistica è destinata ad aumentare di 6 decimi, portandosi dal 15,3 al 15,9 per cento. L'altra componente della spesa per prestazioni sociali in denaro, che ha ricevuto un significativo impulso dalle recenti scelte in materia di bilancio con l'istituzione del Reddito di cittadinanza (RDC), è quella dell'assistenza. Il DEF sconta gli effetti di questa misura prevedendo che le prestazioni sociali in denaro diverse da quelle pensionistiche, che includono tuttavia non solo quelle puramente assistenziali ma anche alcune erogazioni di carattere previdenziale, dovrebbero passare dagli 80 ai 92 miliardi circa tra il 2018 ed il 2022, con una crescita media annua del 3,5 per cento. Sotto il profilo quantitativo il combinato disposto delle misure sulle pensioni e sull'assistenza dà una spinta molto significativa alla spesa sociale, una spesa che, però, secondo analisi note e condivise da lustri, avrebbe richiesto una ricomposizione al suo interno a favore dei trattamenti diversi dalle pensioni piuttosto che un incremento *tout court*.

Sulla base dei risultati del 2017 e 2018 vengono, poi, ridefinite le previsioni del settore sanitario per il prossimo triennio. Nel 2019 la crescita complessiva è stimata del 2,3 per cento. L'andamento è guidato dalla spesa per redditi da lavoro e per beni e servizi prodotti da produttori *markets* (entrambi in aumento del 2,7 per cento). L'incremento dei redditi è collegato al completamento dei rinnovi contrattuali, in parte reso meno rilevante dall'impatto sul settore della riforma del sistema pensionistico destinata ad interessare il comparto con una accelerazione dei pensionamenti. Ai rinnovi delle convenzioni è da ricondurre la crescita particolarmente sostenuta della spesa per assistenza medico generica (+5,7 per cento). Molto più contenuti gli incrementi attesi negli anni successivi (+1,6 per cento nel 2020 e 1,4 nel 2022). A fine periodo la spesa sanitaria è prevista collocarsi al 6,4 per cento del Pil. L'incidenza sulla spesa primaria corrente passa dal 15,8 per cento al 15,6.

Il nuovo quadro tendenziale mantiene, poi, un profilo costante per la spesa in conto capitale: dal minimo del 2019 essa aumenta già nel 2020 di due decimi di punto, mantenendosi poi per l'intero periodo di previsione sui livelli del 3,4 per cento del Pil.

L'incidenza della spesa totale sul Pil rimane sostanzialmente stabile al 48,9-49 per cento nel 2019-2020, circa 6 decimi di punto superiore al quadro di previsione della NTI. Ciò, a fronte di una riduzione in termini assoluti della spesa per interessi,

prevista scendere al 3,6 per cento del Pil nel 2019 e nel 2020, per tornare a salire nel 2021 e 2022, rispettivamente al 3,7 e al 3,9 per cento del Pil

I dati per sottosettore mettono ancora più in evidenza la forte concentrazione della dinamica della spesa che caratterizza il quadro tendenziale, con la polarizzazione della spesa sulle prestazioni sociali e, seppur con rilievo minore, sugli investimenti e il mantenimento di un profilo di rientro del disavanzo affidato, oltre che alle entrate delle clausole, ad una riduzione delle altre spese.

Per le Amministrazioni centrali la spesa corrente primaria cresce portandosi ad oltre il 23 per cento del Pil nel 2020 per poi flettere nel biennio successivo ma mantenendosi, comunque, al di sopra del livello 2018. Si tratta di una dinamica strettamente legata ai trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche. Al netto di tale voce la spesa flette di oltre un punto percentuale rispetto al livello dello scorso anno (da 10,7 per cento del 2018 a 9,7 del 2022). La spesa in conto capitale si mantiene sostanzialmente sui livelli del 2018, recuperando a partire dal 2020 la lieve flessione prevista per l'anno in corso. Nel complesso, la spesa primaria al netto dei trasferimenti ad altre PA è prevista in riduzione di oltre 1 punto di Prodotto nell'orizzonte della previsione.

Il contributo al disavanzo complessivo del sottosettore si riduce gradualmente per ritornare a crescere nell'anno terminale anche per la ripresa della spesa per interessi

Gli Enti di previdenza presentano una dinamica della spesa particolarmente pronunciata, che passa tra il 2018 e il 2021 dal 19,4 al 20,4 per cento del Prodotto. Una variazione cui corrisponde una crescita dei contributi sociali inferiori al 2 per cento in media d'anno e dei trasferimenti da Amministrazioni pubbliche del 6 per cento sempre in media annua.

Sono due gli elementi che caratterizzano il nuovo quadro tendenziale delle Amministrazioni locali: la previsione di un graduale recupero degli investimenti e il mantenimento di un attento controllo della spesa corrente.

La nuova previsione conferma, infatti, un'ulteriore riduzione della spesa corrente primaria al netto dei trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche: dall'11,7 all'11,4 per cento del Prodotto a fine periodo. Una flessione che porta tale spesa, al netto di quella destinata alla sanità, al 5 per cento del Prodotto, ben al di sotto del livello registrato da queste Amministrazioni prima dell'avvio del decentramento amministrativo negli anni 90.

Per la spesa di investimento, il profilo prefigurato sconta un particolare impegno rinnovato e intensificato con la legge di bilancio 2019 e che vede, nel nuovo quadro un aumento degli investimenti in tutti gli anni considerati, per collocarsi all'1,3 per cento del Prodotto nel 2022.

TAVOLA 5

IL QUADRO TENDENZIALE PER SOTTOSETTORI

Amministrazioni centrali

	miliardi di euro				variazioni				in % Pil			
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Spese correnti primaria	**402,6**	**420,3**	**426,3**	**434,5**	**2,2**	**4,4**	**1,4**	**1,9**	**22,6**	**23,1**	**22,8**	**22,7**
di cui												
Redditi da lavoro dipendente	102,8	103,5	102,1	102,8	0,0	0,6	-1,4	0,7	5,8	5,7	5,5	5,4
Consumi intermedi	26,1	26,6	25,9	25,9	-5,1	1,8	-2,5	-0,1	1,5	1,5	1,4	1,4
Prestazioni sociali in denaro	15,0	14,6	14,9	15,1	-2,6	-2,6	1,8	1,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Trasferimenti a PA	215,4	232,4	240,6	247,8	4,4	7,9	3,5	3,0	12,1	12,7	12,9	12,9
Spesa per interessi	**62,9**	**65,1**	**69,0**	**73,1**	**-1,2**	**3,5**	**5,9**	**6,1**	**3,5**	**3,6**	**3,7**	**3,8**
Spese correnti	**465,5**	**485,4**	**495,3**	**507,6**	**1,7**	**4,3**	**2,0**	**2,5**	**26,2**	**26,6**	**26,5**	**26,5**
Spese in conto capitale	**40,1**	**40,8**	**41,2**	**39,3**	**-1,3**	**1,8**	**1,0**	**-4,6**	**2,3**	**2,2**	**2,2**	**2,1**
di cui												
Investimenti fissi lordi	18,9	20,1	20,7	21,1	1,4	6,4	2,9	1,9	1,1	1,1	1,1	1,1
Trasferimenti a PA	7,5	6,7	7,0	5,9	44,4	-10,1	3,8	-15,3	0,4	0,4	0,4	0,3
Contributi agli investimenti	8,4	8,9	9,1	8,4	-18,7	5,2	2,6	-7,9	0,5	0,5	0,5	0,4
Spesa primaria	**442,7**	**461,1**	**467,6**	**473,8**	**1,9**	**4,1**	**1,4**	**1,3**	**24,9**	**25,3**	**25,0**	**24,7**
Spese complessive	**505,6**	**526,2**	**536,5**	**546,9**	**1,5**	**4,1**	**2,0**	**1,9**	**28,4**	**28,9**	**28,7**	**28,6**
Entrate complessive	**457,8**	**485,5**	**498,5**	**506,7**	**0,8**	**6,0**	**2,7**	**1,7**	**25,8**	**26,6**	**26,7**	**26,5**
di cui												
Tributarie	401,4	429,7	443,5	451,4	0,7	7,0	3,2	1,8	22,6	23,6	23,7	23,6
Contributi sociali	2,5	2,5	2,6	2,6	4,3	2,4	2,0	1,6	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo primario	**15,1**	**24,5**	**31,0**	**33,0**					**0,9**	**1,3**	**1,7**	**1,7**
Indebitamento netto	**-47,8**	**-40,7**	**-38,0**	**-40,2**					**-2,7**	**-2,2**	**-2,0**	**-2,1**

Amministrazioni locali

	miliardi di euro				variazioni				in % Pil			
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Spese correnti primaria	**218,6**	**223,3**	**226,5**	**229,2**	**1,6**	**2,1**	**1,4**	**1,2**	**12,3**	**12,2**	**12,1**	**12,0**
di cui												
Redditi da lavoro dipendente	66,8	67,6	68,7	69,1	1,1	1,1	1,7	0,5	3,8	3,7	3,7	3,6
Consumi intermedi	116,0	119,1	120,4	121,9	1,6	2,6	1,1	1,2	6,5	6,5	6,4	6,4
Prestazioni sociali in denaro	4,1	4,2	4,2	4,3	2,0	1,3	1,3	1,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasferimenti a amministrazi	8,9	9,4	9,5	10,1	2,3	4,9	1,7	5,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Spesa per interessi	2,2	2,0	1,9	1,9	-10,9	-8,5	-4,5	-1,8	0,1	0,1	0,1	0,1
Spese correnti	**220,8**	**225,3**	**228,4**	**231,1**	**1,5**	**2,0**	**1,4**	**1,2**	**12,4**	**12,4**	**12,2**	**12,1**
Spese in conto capitale	**27,4**	**31,1**	**32,9**	**34,5**	**4,8**	**13,4**	**5,7**	**4,9**	**1,5**	**1,7**	**1,8**	**1,8**
di cui												
Investimenti fissi lordi	19,5	22,2	24,3	25,3	7,7	14,1	9,3	4,3	1,1	1,2	1,3	1,3
Trasferimenti a amministrazi	3,6	3,6	3,7	3,7	-1,4	1,4	1,5	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Contributi agli investimenti	3,8	4,6	4,3	4,8	6,4	22,9	-7,7	12,9	0,2	0,3	0,2	0,3
Spesa primaria	**246,1**	**254,4**	**259,4**	**263,7**	**2,0**	**3,4**	**1,9**	**1,7**	**13,8**	**14,0**	**13,9**	**13,8**
Spese complessive	**248,3**	**256,4**	**261,3**	**265,6**	**1,8**	**3,3**	**1,9**	**1,6**	**14,0**	**14,1**	**14,0**	**13,9**
Entrate complessive	**251,5**	**258,7**	**262,8**	**266,9**	**1,6**	**2,9**	**1,6**	**1,6**	**14,1**	**14,2**	**14,1**	**13,9**
di cui												
Tributarie	105,4	105,6	106,8	107,9	0,0	0,2	1,2	1,0	5,9	5,8	5,7	5,6
Trasferimenti da amministraz	96,2	103,5	105,0	108,3	-0,5	7,5	1,5	3,1	5,4	5,7	5,6	5,7
Saldo primario	**5,4**	**4,3**	**3,5**	**3,2**					**0,3**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
Indebitamento netto	**3,2**	**2,3**	**1,5**	**1,3**					**0,2**	**0,1**	**0,1**	**0,1**

Enti di previdenza

	miliardi di euro				variazioni				in % Pil			
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
Spese correnti primaria	**356,2**	**369,4**	**380,2**	**389,3**	**4,5**	**3,7**	**2,9**	**2,4**	**20,0**	**20,3**	**20,3**	**20,3**
di cui												
Prestazioni sociali	345,0	358,2	368,8	377,7	4,7	3,8	3,0	2,4	19,4	19,6	19,7	19,7
Trasferimenti a Amministrazi	4,5	4,5	4,5	4,6	-1,9	0,6	0,9	2,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Spesa per interessi	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,7**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Spese correnti	**356,3**	**369,6**	**380,4**	**389,5**	**4,5**	**3,7**	**2,9**	**2,4**	**20,0**	**20,3**	**20,4**	**20,3**
Spese in conto capitale	**0,6**	**0,7**	**0,7**	**0,8**	**71,0**	**9,9**	**5,2**	**7,5**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Spese complessive	**356,9**	**370,3**	**381,1**	**390,2**	**4,6**	**3,7**	**2,9**	**2,4**	**20,1**	**20,3**	**20,4**	**20,4**
Entrate complessive	359,2	372,6	383,3	392,7	4,4	3,7	2,9	2,4	20,2	20,4	20,5	20,5
di cui												
Contributi sociali	236,9	240,4	244,4	249,7	2,4	1,5	1,7	2,1	13,3	13,2	13,1	13,0
Trasferimenti da Amministra	119,1	129,0	135,5	139,6	8,7	8,2	5,1	3,0	6,7	7,1	7,3	7,3
Saldo Primario	**2,5**	**2,5**	**2,4**	**2,6**					**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**
Indebitamento netto	**2,3**	**2,4**	**2,3**	**2,5**					**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2019

Tali andamenti ben rappresentano, come è stato sottolineato anche nel passato dalla Corte, la stringenza dei vincoli già incorporati nel quadro tendenziale a fronte delle nuove necessità, e le difficoltà che si pongono alla definizione di ulteriori revisioni della spesa. Una condizione che rende più urgente, anche in relazione al riavvio di una nuova stagione contrattuale e di nuove assunzioni nel settore pubblico, l'esame di quali funzioni si ritiene debbano essere garantite a livello locale, evitando che ad esse corrisponda per i cittadini un esercizio di un diritto privo di contenuto effettivo.

IL QUADRO PROGRAMMATICO

21. A fronte del nuovo quadro tendenziale che comporta un consistente incremento della stima di indebitamento netto, il DEF indica due linee di intervento da assumere nell'immediato, rinviando alla legge di bilancio per ciò che riguarda l'eventuale sostituzione delle rilevanti clausole di salvaguardia incidenti sull'IVA e aggiustamenti ulteriori per gli anni successivi al 2020.

Già scontata nel tendenziale la riduzione di 2 miliardi relativi alle spese delle Amministrazioni centrali rese indisponibili in legge di bilancio, si punta a imprimere un impulso alla crescita con misure di stimolo agli investimenti privati e delle Amministrazioni territoriali e di snellimento delle procedure di approvazione delle opere pubbliche con i due provvedimenti, il DL 'Crescita' e DL 'Sblocca Cantieri'. L'impatto complessivo sulla crescita dei due decreti viene stimato in 0,1 punti percentuali di Pil nel 2019: la crescita del Pil nello scenario programmatico passa dall'1,1 all'1,2 percento in termini nominali.

Per quanto riguarda il successivo triennio, lo scenario programmatico conferma la legislazione vigente in materia fiscale nell'attesa di definire nel corso dei prossimi mesi, nella Nota di aggiornamento del DEF, eventuali misure alternative e/o un programma di revisione della spesa pubblica. Ciò potrà incidere sul livello della pressione fiscale che, nel 2020 sale al 42,7 per cento, dal 42 del 2019, per scendere solo a fine periodo al 42,5.

Si prevedono, inoltre, maggiori investimenti pubblici in confronto al tendenziale.

Per la copertura delle maggiori occorrenze per le politiche invariate (tra cui i rinnovi contrattuali), per i maggiori investimenti (previsti raggiungere il 2,6 per cento del Prodotto negli anni terminali della previsione) e per il miglioramento dei saldi vengono previste ulteriori riduzioni di spesa corrente e maggiori entrate, soprattutto dalla lotta all'evasione, ma senza specificarne al momento né il *quantum*, né le modalità.

L'indebitamento netto nel quadro programmatico scenderebbe al 2,1 per cento nel 2020 e quindi all'1,8 per cento nel 2021 e all'1,5 per cento nel 2022.

Un percorso impegnativo, soprattutto se, come negli ultimi anni, si punta ad una piena eliminazione delle clausole di salvaguardia. Si tratterebbe infatti di muovere da un disavanzo tendenziale effettivo del 3,2 per cento nel 2020 e del 3,4 per cento nel 2021 e 2022, individuando misure per poco meno di 21 miliardi nel 2020 e 29 e 36 miliardi nel biennio successivo, oltre a quelle necessarie a soddisfare le ulteriori esigenze programmate.

TAVOLA 6

IL PERCORSO PROGRAMMATICO

	2019	2020	2021	2022
Indebitamento netto tendenziale (a)	-42,1	-35,9	-34,1	-36,3
% del PIL	*-2,37*	*-1,97*	*-1,82*	*-1,89*
Clausole (b)		23,1	28,8	28,8
% del PIL		*1,27*	*1,54*	*1,50*
Indebitamento tendenziale effettivo c = (a-b)	-42,1	-59,0	-62,8	-65,0
% del PIL	*-2,37*	*-3,24*	*-3,36*	*-3,40*
Indebitamento programmatico (d)	-42,1	-38,4	-33,8	-28,8
% del PIL	*-2,37*	*-2,10*	*-1,80*	*-1,50*
correzione netta (*) = (c - d)	0,0	-20,6	-29,1	-36,2
% del PIL		*-1,13*	*-1,55*	*-1,89*

(*) l'importo netto della correzione beneficia nella legislazione vigente della clausola di incremento dell'IVA e delle accise, nell'attesa della definizione di misure alternative. Va altresì notato che nella correzione non sono considerate le risorse necessarie a politiche invariate stimate nel Def 2019 pari a 2,7 miliardi nel 2020, 5,2 miliardi nel 2021 e 7,8 miliardi nel 2022

per memoria				
PIL nominale	1.777,9	1.823,3	1.868,9	1.914,5
PIL nominale programmatico	1.778,6	1.828,4	1.875,5	1.918,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2019

22. Nel DEF si compie quindi una scelta di rinvio nella definizione dei contenuti effettivi della manovra, e ciò desta perplessità, sia per la portata degli interventi che si profilano, sia per l'incertezza che si determina nelle scelte degli operatori economici, famiglie e imprese, che da tagli di spesa o aumenti di entrata vengono necessariamente interessati. Si rammenta al riguardo che, proprio a questo fine e per muovere verso una più ordinata gestione del bilancio, la legge n. 196 ha previsto una definizione della *spending review* per tutti i livelli di governo già nel DEF, onde consentire per tempo l'individuazione delle misure da inserire in legge di bilancio.

Va, poi, considerato che tale impostazione deve essere letta alla luce di un quadro tendenziale che sconta già un profilo di riduzione significativo della spesa corrente primaria al netto di quella per prestazioni sociali: essa si riduce di oltre un punto di Pil nell'orizzonte della previsione. Di qui, i ridotti spazi di manovra per importanti settori dei servizi ai cittadini, i limitati margini per il rispetto degli Accordi europei e, soprattutto, per il riassorbimento del debito che, più di ogni altro elemento, continua a condizionare le scelte di bilancio del Paese.

23. Oltre alla razionalizzazione e alla selezione della spesa corrente, nel DEF 2019 si ribadisce l'esigenza di operare una revisione delle agevolazioni fiscali sia come contributo per neutralizzare l'aumento dell'IVA previsto con la clausola, sia per

consentire il taglio delle aliquote d'imposta rispondendo anche all'obiettivo di stimolare la crescita.

Un intervento in materia, pur necessario, si presenta complesso e denso di effetti diretti ed indiretti stante il rilievo che le spese fiscali hanno nell'assetto dei principali tributi. In assenza di un'organica revisione della disciplina fiscale, non appare agevole ipotizzare, inoltre, risultati finanziariamente significativi in termini di risorse liberate. Una specifica riflessione andrebbe fatta anche sul regime delle aliquote IVA ridotte attualmente del tutto escluse dal novero delle spese fiscali.

RIQUADRO 2 – LE SPESE FISCALI

Da tempo il tema della revisione delle c.d. 'spese fiscali' viene indicato come una delle principali azioni da attuare nell'ambito dei necessari interventi di politica fiscale.

Sul piano normativo va ricordato che con l'art. 4 della legge n. 23 del 2014, recante la delega per la revisione del sistema fiscale, era stata prevista, oltre che la predisposizione, anche a cura di un'apposita commissione tecnica, di un rapporto annuale sulle spese fiscali allegato al disegno di legge di bilancio, l'adozione di norme "dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione, ferma restando la priorità della tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi di imprese minori e dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell'istruzione, nonché dell'ambiente e dell'innovazione tecnologica".

Con il decreto legislativo n. 160 del 2015 è stata data solo parziale attuazione alla delega, definendo la nozione di spesa fiscale ("qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore"), individuando i contenuti del rapporto annuale sulle spese fiscali, che costituisce allegato allo stato di previsione dell'entrata, istituzionalizzando la commissione tecnica e disciplinandone la composizione e il funzionamento e, infine, prevedendo che la Nota di aggiornamento al DEF sia corredata da un rapporto programmatico degli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali.

Pur avendo il legislatore delegato individuato nella manovra annuale di finanza pubblica la sede propria per procedere agli interventi in materia di revisione delle agevolazioni, finora tali interventi non hanno avuto concretamente corso.

Va tenuto presente, infatti, che nel Rapporto programmatico sugli interventi in tema di *tax expenditures* allegato alla Nota di aggiornamento al DEF 2018, come già nel precedente Rapporto programmatico 2017, non sono stati indicati né gli interventi che il Governo intende attuare, né le specifiche proposte di eliminazione, riduzione, modifica o conferma delle misure in vigore da cinque anni.

Le linee programmatiche in tema di *tax expenditures* adottate nel settembre 2018, pur riaffermando la necessità di un riordino e di una razionalizzazione delle spese fiscali, anche per fare chiarezza e aumentare la trasparenza sui beneficiari e sugli scopi perseguiti, in concreto si limitano a prospettare due possibili linee di intervento. Da un lato la revisione delle agevolazioni potrebbe essere collegata "ad un potenziamento mirato di deduzioni e detrazioni a favore della famiglia e del lavoro"; dall'altro, in attesa di una riforma fiscale più strutturale, potrebbero essere operati interventi di carattere orizzontale, "che permettano di razionalizzare l'intero complesso delle spese fiscali, ridurne la portata quantitativa ed eliminare comunque il loro impatto più evidente sull'efficienza e la trasparenza del sistema tributario".

Più recentemente, il DEF 2019, nell'indicare il taglio delle aliquote d'imposta quale misura che favorirà la crescita dell'economia e, quindi, del gettito fiscale, ribadisce, insieme all'esigenza di revisione della spesa corrente, anche la necessità di una revisione delle agevolazioni fiscali, collocando temporalmente un primo pacchetto di misure nella legge di bilancio per il 2020.

In sostanza può dirsi che finora, nonostante le analisi effettuate dall'apposita Commissione tecnica, i dichiarati propositi di intervento in materia si caratterizzano per la loro assoluta genericità e indeterminatezza.

Sul piano metodologico va ricordato come la Commissione ministeriale abbia escluso dalla nozione di spesa fiscale le disposizioni di natura agevolativa che costituiscono una caratteristica strutturale del tributo, definendone il suo assetto "normale". Soltanto quando la misura costituisca una deviazione dalla norma essa viene qualificata spesa fiscale. Discende da ciò la scelta di non includere nel novero delle agevolazioni istituti quali le detrazioni per spese di produzione previste per i redditi di lavoro dipendente e di pensione, le detrazioni per i familiari a carico, le imposte sostitutive sui redditi di capitale, nel settore dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche. Parimenti, ritenute escluse dalla nozione di *tax expenditures* sono state le disposizioni in materia di Ace (poi abrogate dalla legge di bilancio 2019) e di *Partecipation exemption* nel settore dell'IRES. Ancora, in materia di IVA non sono state considerate spese fiscali le aliquote ridotte, nonché le norme agevolative derivanti da obblighi comunitari.

È evidente come il perimetro delle misure qualificabili spese fiscali sia fortemente condizionato dai criteri metodologici adottati in ambito tecnico, basti pensare che il censimento delle *tax expenditures* completato nel 2011 dall'apposito gruppo di lavoro "Ceriani" aveva individuato 720 misure, per un impatto finanziario valutato in 254 miliardi di euro (secondo il modello SHS). In questa sede non possono sottacersi, comunque, perplessità in ordine all'esclusione di alcune fattispecie dal novero delle agevolazioni, in particolare dell'intero complesso delle aliquote IVA ridotte. Si pensi, per fare un esempio, all'aliquota IVA al 4 per cento applicata alle cessioni di quotidiani e periodici, la cui finalità agevolativa risulta evidente. In materia di agevolazioni IVA andrebbe, peraltro, tenuto presente che sussistono nell'Unione europea casi di stati membri che applicano un'unica aliquota IVA (Danimarca) e che attualmente sei stati adottano una sola aliquota ridotta. Sotto tale profilo, dunque, appare arduo non considerare agevolazioni genericamente tutte le aliquote IVA ridotte in vigore.

Andrebbe, comunque, valutata l'opportunità di una estensione della ricognizione, con separata evidenza, di quelle fattispecie che, pur non ritenendosi opportuno qualificare spesa fiscale, costituiscano trattamenti derogativi all'assetto ordinario del tributo.

Osservando, sia pure in termini generali, gli istituti agevolativi attualmente individuati, va ricordato come, secondo quanto riportato nel suddetto Rapporto programmatico 2018, che attinge al coevo Rapporto sulle spese fiscali 2018, le misure censite sono 466, per un ammontare complessivo di quasi 55 miliardi di euro su base annua (2019). Il 65,5 per cento delle misure riguarda l'IRPEF e il 9,7 per cento attiene alle Imposte di bollo, registro e ipocatastali. In termini di rilevanza finanziaria va segnalato che, con riferimento all'anno 2018, 120 misure comportano oneri inferiori ai 10 milioni di euro, 22 misure implicano effetti di trascurabile entità e ben 152 misure, numero questo davvero preoccupante, risultano di impatto finanziario non quantificabile. Soltanto 14 misure, delle quali 8 nel settore dell'IRPEF, comportano oneri annuali superiori al miliardo di euro ciascuna.

Quanto ai beneficiari coinvolti, il loro numero è estremamente differenziato, con una relativa correlazione tra i contribuenti direttamente interessati e l'ammontare della spesa per il bilancio pubblico. Naturalmente del tutto prevalente è il numero dei soggetti interessati alle detrazioni il cui impatto finanziario costituisce mediamente nel triennio il 27,7 per cento del totale delle agevolazioni censite dal Rapporto.

Va, comunque, rilevato come, nonostante l'ormai da tempo ribadita esigenza di riordino e di sistematizzazione delle spese fiscali, non siano mancati anche negli anni più recenti interventi agevolativi di rilevante entità che hanno introdotto ulteriori elementi di asistematicità nell'ordinamento fiscale. Ci si riferisce, in particolare, ai diversi regimi forfetari-sostitutivi previsti ai fini dell'IRPEF e dei tributi connessi per i redditi di impresa e di lavoro autonomo e per i redditi da locazione di immobili ad uso commerciale.

In definitiva, occorre sottolineare come il pur necessario intervento in materia di spese fiscali si presenti complesso ed estremamente denso di effetti diretti ed indiretti, stante il rilievo che le spese fiscali hanno in particolar modo nell'assetto dei principali tributi. Basti pensare al bonus degli 80 euro d'imposta per chi ha redditi di lavoro fino a 26 mila euro, alle detrazioni per spese mediche e a quelle per ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico e, ove dovessero essere almeno parzialmente qualificate agevolazioni, alle aliquote ridotte nell'IVA.

TAVOLA RQ2.1

Tributo	Classi di costo in termini di gettito - anno 2019												
	<10	10-20	20-50	50-100	100-300	300-1m1d	> 1 mld	Effetti di trascurabile entità	Non quantificabile	Stima già compresa in altra misura	Totale complessivo	Frequenze beneficiari (valori in migliaia)	Ammontare 2019 (in milioni di euro)
IRPEF	44	7	11	13	9	13	7	4	28	6	142	111.518	- 39.298,8
IRES	16	3	4	3	3	0	0	7	9	8	53	179	- 457,3
IRPEF/IRES	11	4	4	3	2	1	2	3	4	15	49	4.162	- 4.855,9
IVA	11	3	3	0	2	3		4	42	0	68	1.017	- 1.850,4
IMPOSTE DI REGISTRO, DI BOLLO E IPOCASTATALI	20	4	0	0	2	3	2	0	40	2	73	10.225	- 5.678,9
IMPOSTE SU DONAZIONI E SUCCESSIONI	6	0	0	0	0	0	0	1	2	0	9		- 13,1
IMPOSTA SOSTITUTIVA	6	2	1	1	3	0	1	2	4	0	20	2.719	- 1.925,6
ACCISA	12	4	1	3	1	2	1	0	12	1	37		- 3.513,4
CREDITO D'IMPOSTA	15	3	5	0	6	1	1	4	1	6	42	26	- 3.415,7
ALTRO	7	0	1	1	0	0	0	0	10	1	20	377	- 100,0
TOTALE	**148**	**30**	**30**	**24**	**28**	**23**	**14**	**25**	**152**	**39**	**513**	**130.222**	**-61.109,1**

Frequenze beneficiari (valori in migliaia)	883	947	2.072	4.087	20.759	19.789	81.685	0	N.D.	N.D.	**130.222**
Ammontare 2019 (in milioni di euro)	-380,2	-388,9	-841,8	-1.539,0	-4.431,3	-11.995,3	-41.532,7	N.D.	N.D.	N.D.	**-61.109,1**

Nota: nella variabile "frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione, dovuto a fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

Appare, pertanto, non agevole ipotizzare il conseguimento di risultati finanziariamente significativi in termini di risorse liberate e privi di effetti negativi per il complessivo funzionamento del sistema, in assenza di un'organica revisione della disciplina fiscale dei principali tributi. Si pensi alla varietà dei regimi sostitutivi previsti per le imposte sui redditi, che hanno oggi sempre più trasformato l'IRPEF, da originaria imposta generale sui redditi delle persone fisiche (con le relative addizionali), in sostanziale Imposta sui redditi di lavoro dipendente e di pensione. O anche alla disciplina delle agevolazioni "prima casa" e "abitazione principale" previste nei settori dell'imposizione erariale (diretta e indiretta) e locale, una cui rimodulazione si potrebbe riflettere sull'andamento del mercato immobiliare e delle attività edilizie.
Una specifica riflessione andrebbe fatta anche sul regime delle aliquote IVA ridotte, attualmente del tutto escluse dal novero delle spese fiscali, tenendo presente che un loro superamento, sia pure solo parziale, pur riflettendosi sui livelli dei consumi e della produzione nei diversi settori interessati, potrebbe indurre una maggiore efficienza nel sistema e, molto probabilmente, comportare anche una riduzione dell'evasione presente nelle attività intermedie legata ai differenziali di aliquota.
L'auspicio è, dunque, quello che i futuri interventi sulle spese fiscali si inseriscano, per quanto possibile, in un più organico e generale disegno riformatore del sistema, concorrendo a rafforzarne le caratteristiche di equità, di razionalità e di neutralità che lo stesso deve avere e che nell'attuale ordinamento risultano non poco compromesse per effetto degli innumerevoli interventi disorganici che si sono susseguiti dopo la riforma fiscale degli anni Settanta del secolo scorso.

24. Sul fronte degli strumenti da individuare per ridurre l'impatto delle clausole e proseguire nel percorso di riduzione del carico fiscale, un ruolo di rilievo è riservato alle misure di riduzione della evasione ed elusione fiscale.

Il DEF conferma l'intendimento di concentrare l'azione di recupero fiscale sull'uso delle nuove tecnologie e, segnatamente, sull'introduzione della fatturazione elettronica, già operativa dall'inizio del 2019, e sulla memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi (che sarà avviata dal 1° luglio prossimo per le imprese con volume d'affari superiore a 400.000 euro e dal 1° gennaio 2020 per le altre imprese).

Una scelta condivisibile per pervenire ad un sensibile ridimensionamento del fenomeno ma che si deve basare su un quadro normativo coerente e strumenti adeguati.

RIQUADRO 3 – CONTRADDIZIONI E OPPORTUNITÀ DALLA LOTTA ALL'EVASIONE

È ben noto come la dimensione dell'evasione fiscale in Italia raggiunga livelli non comparabili con quelli degli altri Paesi sviluppati. Nella sconfortante classifica del *tax gap* stimato per l'IVA, la Commissione europea per il 2016 colloca l'Italia al terzo poco onorevole posto della graduatoria, preceduta soltanto dalla Romania e dalla Grecia, con un valore di 25,90 contro una media dei 28 stati dell'Unione del 12,3 e un valore mediano del 9,9.
Analoghi risultati su base comparativa si traggono per il settore dell'imposizione sul reddito.

TAVOLA RQ3.1

Stati Membri	2015				2016				VAT Gap
	Revenues	VTTL*	VAT Gap	VAT Gap (%)	Revenues	VTTL*	VAT Gap	VAT Gap (%)	
BE	27.578	30.906	3.329	10,77	28.722	31.801	3.079	9,68	-1,09
BG	4.059	5.117	1.058	20,67	4.417	5.110	693	13,56	-7,11
CZ	12.382	14.903	2.521	16,92	13.091	15.256	2.165	14,19	-2,73
DK	25.493	28.546	3.054	10,70	26.519	28.985	2.466	8,51	-2,19
DE	211.616	236.322	24.706	10,45	218.784	241.463	22.679	9,39	-1,06
EE	1.873	1.999	127	6,33	1.974	2.118	144	6,78	0,44
IE	11.955	13.375	1.419	1061,00	12.826	14.436	1.610	11,15	0,54
EL	12.885	18.243	5.358	29,37	14.333	20.249	5.916	29,22	-0,15
ES	68.601	71.498	2.897	4,05	70.591	72.557	1.966	2,71	-1,34
FR	151.680	171.547	19.867	11,58	154.430	175.326	20.896	11,92	0,34
HR	5.690	5.941	251	4,22	6.016	6.086	70	1,15	-3,07
IT	101.061	136.814	35.753	26,13	102.957	138.945	35.988	25,90	-0,23
CY	1.517	1.690	174	10,28	1.664	1.746	83	4,73	-5,55
LV	1.876	2.265	389	17,17	2.032	2.290	258	11,27	-5,90
LT	2.888	3.880	992	25,57	3.026	4.009	983	24,52	-1,05
LU	3.442	3.523	80	2,28	3.416	3.445	29	0,85	-1,43
HU	10.669	12.611	1.943	15,40	10.587	12.216	1.629	13,33	-2,07
MT	684	708	24	3,42	729	749	20	2,71	-0,71
NL	44.879	49.584	4.705	9,49	48.557	50.581	2.024	4,00	-5,49
AT	26.247	28.529	2.282	8,00	27.300	29.449	2.149	7,30	-0,70
PL	30.075	39.727	9.652	24,30	30.479	38.483	8.004	20,80	-3,50
PT	15.368	17.640	2.272	12,88	15.770	17.554	1.784	1,02	-2,72
RO	12.939	19.747	6.808	34,48	10.968	17.105	6.137	35,88	1,40
SI	3.218	3.507	289	8,24	3.315	3.604	290	8,04	-0,20
SK	5.420	7.664	2.243	29,27	5.420	7.292	1.872	25,68	-3,60
FI	18.974	20.379	1.405	6,89	19.694	21.401	1.707	7,98	1,08
SE	40.501	41.975	1.474	3,51	42.770	43.236	465	1,08	-2,43
UK	182.152	204.752	22.600	11,04	166.866	188.906	22.040	11,67	0,63
Total EU-28	1.035.722	1.193.392	157.672	**13,2**	1.047.253	1.194.398	147.146	**12,3**	
Median				**10,7**				**9,9**	

* VAT Total Tax Liability, VAT (Value Added Tax)

È del tutto ovvio, pertanto, che con un tale livello di evasione e nonostante un sistema fiscale non dissimile da quello adottato dai principali Paesi sviluppati, l'azione di contrasto dell'evasione fiscale debba costituire un elemento centrale nella complessiva strategia di salvaguardia dei conti pubblici e di rilancio dell'economia attraverso la riduzione del carico fiscale. In tal senso, del resto, si è espresso anche il DEF 2019, nella considerazione che l'elevato carico fiscale e lo scarso adempimento tributario continuano a frenare la crescita economica.
È indubbio, pertanto, come la dimensione dell'evasione fiscale costituisca per il nostro Paese un grave problema. Ma proprio per questo, per la sua abnorme dimensione finanziaria attuale, la sua progressiva riduzione può costituire una grande opportunità, mettendo a disposizione della finanza pubblica nuove, ingenti risorse tali da consentire l'auspicata riduzione delle aliquote fiscali e, attraverso di essa, contribuire in modo determinante al rilancio dei consumi, alla crescita dell'occupazione e allo sviluppo complessivo del sistema economico.
Le strategie attraverso le quali realizzare l'obiettivo della riduzione dell'evasione sono ormai ben note. Esse vanno dall'ampio uso delle tecnologie, in chiave soprattutto preventiva e persuasiva e non solo ai fini dei controlli successivi, alle misure volte a far emergere spontaneamente le basi imponibili, fino a una più equilibrata e razionale disciplina delle conseguenze che derivano dall'inadempimento degli obblighi di legge, oggi troppo spesso interpretati da una parte dei

contribuenti in chiave meramente esortativa piuttosto che di vera e propria violazione delle regole.

Quanto all'impiego delle nuove tecnologie, la strada intrapresa negli ultimi anni dal legislatore prevede l'introduzione della fatturazione elettronica, già operativa dall'inizio del 2019, e la memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi (che sarà avviata dal 1° luglio prossimo per le imprese con volume d'affari superiore a 400.000 euro e dal 1° gennaio 2020 per le altre imprese).

Si tratta di una scelta, già condivisa dalla Corte, che può portare a un sensibile ridimensionamento del fenomeno evasivo[5].

Vanno, tuttavia, segnalati i rischi che l'attuale impianto normativo presenta per l'efficace funzionamento di un sistema finalizzato alla prevenzione e repressione basato su tali misure. In primo luogo, non può essere ignorato come l'estensione del regime forfetario fino a 65.000 euro di ricavi e compensi introdotto dal gennaio del 2019, oltre agli altri effetti negativi che anche la Corte ha nel recente passato sottolineato[6], rechi un vulnus al sistema di contrasto dell'evasione incentrato sulla fatturazione elettronica per almeno tre ordini di ragioni. Anzitutto, per effetto dell'esonero dalla fatturazione elettronica attiva dei soggetti in regime forfetario si è determinata una vasta zona d'ombra nel sistema appena avviato, data la numerosità dei contribuenti interessati, basti pensare che, secondo i datti diffusi dal MEF, il 53 per cento delle nuove partite IVA sceglie il regime forfetario e che il numero di soggetti ricompresi in tale regime ha ormai raggiunto quasi i due milioni e si avvia a costituire la parte maggioritaria di coloro che svolgono attività indipendenti in forma individuale. In secondo luogo, perché l'obiettivo di collocarsi e permanere entro il limite stabilito per il regime forfetario potrebbe determinare un ulteriore incentivo al nero o, comunque, indurre a un rinvio del momento di contabilizzazione di ricavi e compensi. In terzo luogo, perché per il soggetto rientrante in tale regime verrebbe meno l'interesse a documentare le componenti passive del reddito, beneficiando egli di un abbattimento forfetario che prescinde dall'effettività dell'onere sostenuto.

Né convincente appare l'obiezione di chi rileva come l'esclusione dei forfetari dalla fatturazione elettronica sia conseguente all'autorizzazione accordata in sede comunitaria, se si considera che la stessa è stata riferita a una soglia di ricavi e compensi di gran lunga inferiore a quella poi stabilita dal legislatore nazionale.

Quanto all'obbligo di contabilizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi, della quale, come ricordato, è prevista l'attivazione dal prossimo luglio per le imprese con ricavi superiori a 400 mila euro e dal gennaio 2020 per la generalità delle altre imprese, la Corte ha già messo in evidenza due profili di decisivo rilievo. Da un lato, va avvertita la necessità che il processo di telematizzazione non subisca rinvii e venga confermato il calendario di attivazione già previsto e ribadito nel DEF. Dall'altro, va mantenuta, superando prevedibili sollecitazioni, l'inclusione delle imprese in regime forfetario nell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi dal prossimo gennaio.

Tale inclusione è del tutto coerente con il sistema previgente, che obbligava alla certificazione dei corrispettivi tutti i soggetti, indipendentemente dal regime adottato e dalla dimensione economica posseduta. Una loro esclusione avrebbe effetti pregiudizievoli per il funzionamento dell'intero sistema, data la numerosità degli stessi, e potrebbe non essere coerente con le previsioni di gettito a suo tempo formulate, tarate sull'intera platea di soggetti tenuti alla certificazione dei corrispettivi.

Sempre con riguardo alle strategie che possono contribuire ad un significativo contenimento dell'evasione e in correlazione al più diffuso utilizzo delle tecnologie informatiche, non andrebbero trascurati i benefici che potrebbero derivare, in termini di emersione di basi imponibili occultate e di innalzamento del livello complessivo della legalità economica, da una revisione degli attuali limiti di utilizzazione del contante e degli obblighi di pagamento tracciato per talune operazioni nonché, più in generale, da misure volte a favorire l'impiego di strumenti di pagamento elettronico.

[5] Da ultimo con la Relazione per l'Audizione del Presidente della Corte dei conti presso le Commissioni congiunte bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Documento di economia e finanza per il 2019 (deliberazione n. 6/SSRRCO/AUD/19 del 16 aprile 2019).

[6] Disparità rispetto al trattamento riservato ai redditi non in regime forfetario, spinta al frazionamento produttivo e al nanismo imprenditoriale, aliquota marginale abnorme in caso di limitato superamento della soglia, ecc.

Quanto ai limiti di utilizzazione del contante, l'attuale soglia di 3.000 euro appare alquanto elevata e poco coerente con i pagamenti ordinariamente effettuati dai consumatori italiani, che per la gran parte si collocano ben al di sotto della citata soglia, e con le stesse caratteristiche dell'evasione che, come è noto, si concentra essenzialmente nelle componenti positive dei ricavi e dei compensi. Andrebbe dunque valutata la modificazione del limite di legge, allo scopo di ricomprendere nell'obbligo la parte più significativa dei pagamenti effettuati da e verso gli operatori economici.

Relativamente agli obblighi di pagamento tracciato per talune tipologie di erogazioni, si ricorda che, dopo l'abrogazione dell'obbligo di pagamento tracciato dei canoni di locazione di immobili abitativi[7] e di quello relativo alle prestazioni rese in adempimento di un contratto di trasporto di merci su strada[8], nell'ordinamento sussiste l'obbligo di pagamento tracciato unicamente per le retribuzioni erogate dai datori di lavoro[9], configurandosi viceversa in termini di mero onere il pagamento mediante speciale bonifico previsto per la fruizione delle detrazioni relative a interventi di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico.

Pure andrebbero valutate possibili estensioni delle ritenute fiscali correlate agli obblighi di pagamento tracciato, analogamente a quanto è attualmente previsto per la detraibilità delle spese relative agli interventi suddetti.

Sempre con riguardo all'uso delle moderne tecnologie informatiche e telematiche va ricordata la prevista "lotteria dei corrispettivi", di cui all'art. 1, comma 540, della legge n. 232 del 2016 che, dopo reiterati rinvii[10], dovrebbe essere operativa dal 1° gennaio 2020 e consentirà, previa rilevazione del codice fiscale dell'acquirente consumatore finale all'atto del pagamento, di partecipare (in modo proporzionato all'entità dell'acquisto ed incrementato in caso di pagamento elettronico) ad una lotteria con estrazioni mensili e annuali caratterizzate da premi di rilevante entità. L'auspicio è quello che, in analogia a quanto già avvenuto in Paesi che si caratterizzavano per livelli di evasione marcati (è il caso, in particolare, del Portogallo), l'incentivo valga a diffondere la corretta contabilizzazione dei corrispettivi.

Oltre a tale già prevista iniziativa, potrebbero essere esplorate ulteriori misure di incentivazione dei pagamenti mediante carte di debito o di credito direttamente ad opera degli operatori finanziari, introducendo sistemi di estrazione in tempo reale di premi collegati all'operazione di pagamento, ciò in particolar modo nei casi di pagamenti effettuati a favore di operatori economici di contenute dimensioni, presso i quali si osserva una più frequente violazione degli obblighi di emissione del documento fiscale. Un sistema direttamente governato dagli operatori finanziari avrebbe il pregio di poter fornire immediata risposta sia all'esercente che al consumatore, esercitando su entrambi una forte spinta ad utilizzare il mezzo di pagamento elettronico.

Altri strumenti, pur sempre legati alla tecnologia, attengono all'utilizzazione più efficace delle banche dati e, segnatamente, dell'archivio dei rapporti finanziari di cui all'art. 11 del DL n. 201 del 2011. Tale archivio finora è stato utilizzato solo marginalmente ai fini del contrasto dell'evasione. Oggi, dopo le modifiche apportate alla norma dall'art. 16-*quater* del DL n. 119 del 2018, sembra prefigurarsi un uso più ampio di tale banca dati, ma pur sempre finalizzato allo svolgimento di analisi di rischio per i successivi controlli. Tale impostazione appare riduttiva rispetto alle potenzialità dello strumento, che potrebbe essere opportunamente utilizzato in via sistematica e persuasiva già nella fase dell'adempimento spontaneo (dichiarazione e versamento delle imposte), analogamente a quanto lo stesso art. 11 prevede per la compilazione della dichiarazione Isee.

Altri aspetti sui quali pure dovrebbe svilupparsi una riflessione sono quelli dell'attuale regime giuridico che disciplina gli obblighi dichiarativi. È infatti, evidente, come l'estensione dell'istituto del ravvedimento, oggi possibile senza limiti di tempo e anche dopo l'avvio dell'indagine tributaria, ha fatto perdere di rilievo il momento della dichiarazione, senza che ciò sia stato controbilanciato da una maggiore capacità operativa dell'Amministrazione fiscale, la cui

[7] L'obbligo è stato introdotto dal comma 1.1 dell'articolo 12, del DL n. 201 del 2011 e di fatto quasi mai applicato stante l'interpretazione della norma a suo tempo fornita dagli uffici ministeriali. La disposizione è stata poi formalmente abrogata dall'articolo 1, comma 902, della legge n. 208 del 2015.

[8] L'obbligo è stato previsto dall'articolo 32-*bis*, comma 4, del DL n. 133 del 2014 e abrogato dall'art. 1, comma 903, della legge n. 208 del 2015.

[9] Art. 1, commi 910 e seguenti, della legge n. 205 del 2017, in vigore dal 1° gennaio 2018.

[10] Art. 18 del DL n. 119 del 2018.

intensità di azione è, al contrario, risultata negli ultimi anni indebolita.
Ed è proprio il funzionamento dell'Amministrazione fiscale che costituisce il terzo aspetto della strategia di riduzione dell'evasione, insieme all'uso delle tecnologie e delle banche dati e alla salvaguardia del principio dell'adempimento spontaneo, sul quale continuano a fondarsi i moderni sistemi fiscali.
Al riguardo la Corte deve segnalare la crescente flessione che si è registrata negli ultimi anni nelle effettive potenzialità operative espresse dell'apparato di controllo, ripetutamente distolto dalle ordinarie attività dal susseguirsi di misure straordinarie quali *voluntary disclosure* 1 e 2, reiterate 'rottamazioni' delle cartelle, chiusura delle liti fiscali pendenti, ecc.
È bene sottolineare il ruolo strategico che continuerà a dover rivestire l'Amministrazione per il corretto funzionamento del sistema fiscale anche dopo che sarà a regime l'auspicata evoluzione tecnologica. Va, infatti, considerato che i fenomeni evasivi attuali, ancora oggi in gran parte incentrati sul facile occultamento di ricavi e proventi, evolveranno sempre più frequentemente verso tecniche evasive più sofisticate e complesse. Per il loro contrasto, dunque, ancora di più sarà necessario disporre di un apparato numericamente adeguato e in possesso di elevata qualificazione e motivazione professionale.
Sotto tale profilo la percezione che ha la Corte dello stato in cui versa l'Amministrazione finanziaria non appare pienamente rassicurante.

25. Con la mancata previsione nella manovra per il 2019 della proroga del blocco della leva fiscale locale (blocco introdotto da ultimo dalla legge di stabilità per il 2016 e successivamente prorogato fino al 2018) un ulteriore elemento di flessibilità per i conti pubblici è rappresentato da possibili incrementi del prelievo disposti dalle Amministrazioni territoriali poste sotto pressione da una dinamica dei trasferimenti vincolata da vincoli sempre più stringenti. Si tratta di una soluzione che presenta più di un problema sia per le difficoltà connesse al mancato completamento di importanti aspetti del sistema impositivo locale (riforma del catasto, definizione di un compiuto sistema perequativo…), sia per l'intreccio che modifiche di prelievo di carattere differenziato e progressivo possono avere con l'estensione in atto dei regimi sostitutivi e il crescente rilievo dei sistemi di tassazione forfettaria.

RIQUADRO 4 - LA TASSAZIONE DECENTRATA

Il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, enunciato dall'art. 119 della Costituzione, dopo le modifiche apportate dalla legge Cost. n. 3 del 2001 e, dopo l'emanazione della legge n. 42 del 2009 sull'attuazione del federalismo fiscale, avrebbe dovuto tradursi nell'effettiva possibilità di un autonomo utilizzo della leva fiscale da parte degli Enti territoriali, sia pure nel quadro delle più generali esigenze della finanza pubblica e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.
In concreto ciò è avvenuto solo in parte, soprattutto a causa della crisi nella quale si trova il Paese da oltre un decennio. La salvaguardia degli interessi finanziari ha reso necessario uno stretto coordinamento delle politiche fiscali adottate nei diversi livelli di governo e ha condotto, nel triennio 2016-2018, al restringimento degli spazi di autodeterminazione precedentemente riconosciuti, pur nell'ambito di un quadro costituzionale oggettivamente complesso e problematico quale quello delineato dall'art. 117. Infatti, con l'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) è stata sospesa per il triennio 2016-2018 l'efficacia dei provvedimenti di aumento delle aliquote e delle tariffe adottati dalle Regioni e dagli Enti locali. A tale regola hanno fatto eccezione gli Enti interessati da procedure di riequilibrio finanziario pluriennale (c.d. predissesto) o in vero e proprio dissesto. La preclusione non ha operato per la tassa rifiuti,

trattandosi di tributo necessariamente correlato ai costi di gestione del servizio, nonché, a decorrere dal 2017, per l'Imposta di soggiorno e il Contributo di sbarco di cui al d.lgs. n. 23 del 2011.
Con la manovra di finanza pubblica posta in essere per il 2019, l'esigenza di compensare la diminuzione delle risorse erariali ha indotto a non confermare la suddetta preclusione, consentendo agli Enti territoriali di recuperare spazi di agibilità anche sul versante delle entrate tributarie e tariffarie.
Alla luce di ciò è, dunque, utile soffermarsi sull'utilizzazione che gli Enti territoriali stanno facendo della leva tributaria a decorrere dall'esercizio 2019.
Per quanto concerne le Regioni va tenuto presente che la leva tributaria si incentra essenzialmente nella determinazione delle aliquote dell'IRAP e dell'Addizionale IRPEF entro *range* prefissati dalla legge statale.
Per l'IRAP le Regioni hanno la possibilità di ridurre fino all'azzeramento le aliquote previste dal legislatore nazionale (ordinariamente fissata al 3,9 per cento) o di incrementarle fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.
Sempre con riferimento all'IRAP va, tuttavia, considerato che dalla seconda metà del decennio scorso, nell'intento di ridurre il costo del lavoro e di accrescere la competitività delle imprese, si sono susseguiti interventi di riduzione della sua base imponibile, fino alla completa eliminazione da essa del costo del lavoro a tempo indeterminato.
Per quanto attiene all'Addizionale regionale IRPEF l'aliquota base dell'1,23 per cento può essere aumentata fino a 2,1 punti percentuali (0,5 per le Regioni che riducono l'IRAP e per le Regioni a statuto speciale). Inoltre, è prevista la possibile differenziazione dei soggetti passivi per scaglioni.
Sia relativamente all'IRAP che all'Addizionale regionale non risultano essere stati adottati dalle Regioni provvedimenti legislativi che abbiano determinato un aumento del carico fiscale a decorrere dall'esercizio 2019. Al contrario, relativamente all'IRAP la Regione Lazio, con la legge regionale n. 13 del 2018, ha introdotto, a decorrere dal 2019, in luogo dell'aliquota ordinaria stabilita nel 4,82 per cento, aliquote agevolate del 3,90 e del 4,20 per cento per determinate attività produttive e tipologie di imprese. La Regione Lombardia ha introdotto dal 2019 una specifica esenzione dall'IRAP per le attività commerciali di vicinato e un'esenzione temporanea triennale per le nuove attività economiche avviate nei Comuni minori. La Regione siciliana, con l'art. 8 della legge regionale n. 15 del 2017, ha ridotto dal 2019 l'aliquota unica dell'Addizionale IRPEF dall'1,50 per cento all'aliquota base del 1,23 per cento. A sua volta la Regione Sardegna, con legge regionale n. 48 del 2018, ha previsto dall'anno 2019 una detrazione di 200 euro per ciascun figlio a carico minorenne per i soggetti aventi un reddito imponibile ai fini dell'Addizionale IRPEF non superiore a 55 mila euro. Se l'imposta dovuta è minore della detrazione non sorge alcun credito d'imposta. La detrazione è aumentata di 100 euro per ogni figlio con diversa abilità ai sensi della legge n. 104 del 1992.
Un unico, marginale aumento dell'Addizionale IRPEF si è rilevato con riguardo alla Regione Liguria, conseguente al venir meno dall'esercizio 2019 delle speciali agevolazioni a sostegno della famiglia di cui all'art. 5, comma 4, della LR n. 30 del 2017.
In conclusione, può dirsi che relativamente alle Regioni non si registrano nel 2019 variazioni in aumento dei propri principali tributi.
Più articolata e non ancora compiutamente delineata risulta essere l'evoluzione del livello di tassazione nel settore dei Comuni.
Relativamente all'Addizionale comunale all'IRPEF, informazioni più dettagliate si possono trarre dai dati pubblicati sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze. Con riguardo a tale tributo, infatti, su 7.971 Comuni esistenti al 31 dicembre 2018, alla data del 9 maggio scorso risultano essere 3.510 quelli che hanno già trasmesso al Dipartimento delle finanze del MEF le delibere relative al 2019. Di questi, ben 3.173 Enti già avevano applicato l'aliquota massima (nella misura dello 0,8 per cento, fatte salve le deroghe a tale limite stabilite dal legislatore) già prima del 2019. Di essi, 1.451 Comuni avevano adottato l'aliquota unica (monoaliquota) e 1.722 Comuni l'aliquota differenziata per fasce di reddito (multialiquota). In questo caso l'aliquota massima è da intendersi riferita agli scaglioni di reddito più elevato. Pertanto, relativamente a tali ultimi Comuni con articolazione per scaglioni, le possibilità di aumento hanno riguardato, eventualmente, gli scaglioni inferiori a quello più elevato.
Dei 469 Comuni che hanno deliberato un aumento dell'aliquota, tra i complessivi 3.699 che hanno finora trasmesso le delibere relative al 2019, applicano l'aliquota unica 224 Enti (dei quali 109 applicano l'aliquota unica massima), mentre 245 Comuni hanno incrementato la misura delle

aliquote applicabili per uno o più degli scaglioni inferiori a quello più elevato. Tredici Comuni, infine, risultano essere passati dalla multi-aliquota all'aliquota unica aumentando il prelievo.
In conclusione, può dirsi che oltre il 13 per cento dei Comuni che hanno finora trasmesso le informazioni si è avvalso della possibilità di aumentare l'Addizionale all'IRPEF. Tra quelli che avevano effettivo margine di incremento e che avevano adottato la monoaliquota la percentuale scende al 10 per cento, mentre per quelli con aliquota differenziata per fasce la percentuale è superiore al 12 per cento.

TAVOLA RQ4.1

Comuni che hanno deliberato l'innalzamento dell'aliquota dell'Addizionale IRPEF per il 2019 - situazione al 21 maggio 2019

			nr. Comuni con aliquota massima prima del 2019			nr. Comuni che hanno deliberato l'aumento dell'aliquota per il 2019		
Regione	**nr. Comuni al 31.12.2018**	**nr. Comuni che hanno trasmesso le delibere nel 2019**	**Totale**	***di cui:* con monoaliquota**	***di cui:* con multialiquota**	**Totale**	***di cui*: con monoaliquota**	***di cui:* con multialiquota**
Abruzzo	305	108	115	69	46	17	8	9
Basilicata	131	50	42	28	14	6	5	1
Calabria	406	116	203	149	54	27	21	6
Campania	550	180	257	168	89	43	27	16
Emilia-Romagna	332	200	189	56	133	30	7	23
Friuli-Venezia Giulia	219	115	46	3	43	10	2	8
Lazio	378	156	191	127	64	32	22	10
Liguria	234	119	124	78	46	10	6	4
Lombardia	1.518	981	542	110	432	106	30	76
Marche	229	148	148	68	80	9	6	3
Molise	136	47	32	22	10	4	2	2
Piemonte	1.197	668	325	145	180	70	44	26
Puglia	258	98	153	94	59	20	9	11
Sardegna	377	77	35	8	27	3	2	1
Sicilia	390	49	209	128	81	20	10	10
Toscana	277	153	178	51	127	13	5	8
Trentino-Alto Adige	292	10	1	-	1	3	-	3
Umbria	92	54	61	19	42	6	1	5
Valle d'Aosta	74	5	-	-	-	-	-	-
Veneto	576	365	322	128	194	40	17	23
Totale	**7.971**	**3.699**	**3.173**	***1.451***	***1.722***	**469**	***224***	***245***

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Dipartimento delle finanze

Tenuto, comunque, conto che buona parte degli Enti ha già utilizzato completamente la leva fiscale in materia di Addizionale all'IRPEF, si possono ritenere sostanzialmente limitati gli ulteriori spazi di intervento.
Relativamente all'IMU ad oggi non sono disponibili rilevazioni complete in formato elaborabile per l'anno 2019. Una ricerca limitata alle deliberazioni pubblicate relative a 111 capoluoghi di provincia, ha evidenziato come sei Comuni abbiano deliberato l'aumento dell'aliquota dell'imposta. Tuttavia, in cinque di tali Comuni l'aumento dell'aliquota è stato limitato ai soli immobili adibiti ad abitazione principale delle categorie catastali soggette anche alla TASI (A1, A8 e A9) con contestuale azzeramento delle aliquote previste per tale ultimo tributo. Si è trattato, dunque, di un intervento di semplificazione che non ha comportato un effettivo aumento del carico fiscale. Pertanto, allo stato, per un solo capoluogo l'aumento delle aliquote IMU determinerà per il 2019 un maggior prelievo fiscale complessivo.
Sulla base delle informazioni attualmente disponibili può affermarsi che, dopo la rimozione del blocco delle aliquote dei tributi locali, si è manifestata la tendenza ad utilizzare i residui spazi di incremento della tassazione, almeno per quanto riguarda l'Addizionale comunale all'IRPEF. Meno significative sembrerebbero essere le variazioni intervenute relativamente all'IMU, stante anche il livello di tassazione massimo già raggiunto da parte di molti Enti.
Quanto all'imposta di soggiorno di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, va segnalato il peso crescente che la stessa sta assumendo negli ultimi anni. Va, comunque, ricordato che già dal 2017 tale tributo non è stato assoggettato al blocco previsto per la generalità dei tributi degli Enti regionali e locali. La tendenza ad utilizzare in modo crescente tale leva fiscale, che pure dovrebbe essere oggetto di specifica finalizzazione, si riconnette con ogni probabilità anche alla tipologia dei soggetti incisi, estranei alle realtà locali ove i provvedimenti vengono adottati.
In questo contesto, alquanto articolato e complesso, stante la varietà di situazioni in cui si trovano ad operare le Amministrazioni comunali, continuano a rimanere sul tappeto numerose questioni centrali per l'assetto della fiscalità locale.

Ci si riferisce, in primo luogo, al mancato riordino della tassazione locale immobiliare, caratterizzata da una pluralità di prelievi che in molti casi incidono sulla medesima base imponibile, determinata in ragione di un sistema di valorizzazione catastale ormai obsoleto e fortemente sperequato sia sul piano locale che nazionale. Sistema che finora si è rinunciato a riformare, nonostante la previsione contenuta nell'art. 2 della legge delega n. 23 del 2014.
Va tenuto presente che l'Imposta Unica Comunale (IUC), introdotta nel 2014, si correla da un lato al possesso di immobili differenziati per natura e valore, e dall'altro all'erogazione e alla fruizione dei servizi erogati.
La IUC, solo nominalmente unica, si articola nell'IMU, dovuta per il possesso dell'immobile, nella TASI, afferente a servizi indivisibili e nella Tari, destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, posta a carico dell'utilizzatore dell'immobile. Le abitazioni principali sono escluse dall'IMU e dalla TASI salvo quelle rientranti nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, assoggettate a entrambi i tributi.
Altra questione di grande rilievo, per i riflessi che esercita sui bilanci degli Enti territoriali, e tuttora irrisolta nonostante l'esplicita previsione riformatrice contenuta nell'art. 10 della già citata legge delega n. 23, è quella della riscossione locale, ancora caratterizzata da notevole inefficacia, in particolare per quanto attiene alle procedure coattive.
Al progressivo abbandono da parte di molti Enti territoriali della riscossione tramite un unico operatore nazionale, anche per l'impossibilità di controllarne tempestivamente ed efficacemente il suo operato, non si è accompagnata una organica riforma della procedura diretta alternativa, ancora disciplinata da norme emanate in gran parte oltre un secolo fa. A questo riguardo, nel quadro delle misure volte a rendere maggiormente efficace l'azione di recupero dei crediti tributari, andrebbe tra l'altro tenuta presente l'esigenza di riordinare le procedure di consultazione delle banche dati, consentendone l'impiego massivo e non solo puntuale, come avviene attualmente, ed eliminando gli oneri economici che ancora gravano sugli Enti territoriali per l'accesso a determinati archivi quali Registro delle imprese e PRA.
Altri aspetti problematici si registrano in materia di Tari, sia per i delicati rapporti che intercorrono in sede di determinazione tariffaria tra i diversi livelli decisionali, sia per i criteri che regolano la traslazione delle mancate riscossioni, nonché per le complesse problematiche che pone il prelievo corrispettivo, anche per i suoi riflessi in materia di IVA.
A questi problemi altri se ne vanno aggiungendo per effetto dei nuovi regimi forfetari e sostitutivi, che stanno erodendo quote crescenti dell'ordinaria base imponibile IRPEF.
In definitiva, l'intero sistema impositivo locale presenta oggi evidenti criticità, combattuto tra l'offerta di una maggiore autonomia di entrata ai livelli di governo decentrati e l'esigenza di affermare le capacità ridistributive proprie di un ordinamento tributario centrale e di salvaguardare irrinunciabili vincoli solidaristici.

I SALDI STRUTTURALI

26. A fronte delle nuove stime dell'indebitamento netto contenute nel DEF, il saldo strutturale si pone pari a -1,4 per cento del Pil nel 2018 e a -1,5 nel 2019. Nel triennio successivo, la riduzione di 0,6 punti del deficit nominale si riflette pienamente sullo strutturale, che passa da -1,4 per cento del prossimo esercizio a -0,8 dell'ultimo anno. In tutto il periodo, infatti, l'*output gap* si colloca nei *bad times*, determinando una componente ciclica negativa e prossima a -0,8/-0,9 punti, mentre le misure *una tantum* evidenziano maggiori entrate straordinarie annue dello 0,1 per cento.

TAVOLA 7

I SALDI STRUTTURALI: LE STIME DEL GOVERNO E DELLA COMMISSIONE NEL PERCORSO PROGRAMMATICO

	2017		2018			2019			2020			2021		2022
	DEF 2019	COM SF19	DEF 2019	Quadro agg dic-18	COM SF19	DEF 2019	Quadro agg dic-18	COM SF19	DEF 2019	Quadro agg dic-18	COM SF19	DEF 2019	Quadro agg dic-18	DEF 2019
Indebitamento netto	-2,4	-2,4	-2,1	-1,9	-2,1	-2,4	-2,0	-2,5	-2,1	-1,8	-3,5	-1,8	-1,5	-1,5
Output gap (% Pil potenziale)	-1,8	-0,5	-1,5	-1,7	-0,1	-1,7	-1,4	-0,3	-1,6	-1,2	-0,1	-1,6	-1,1	-1,6
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-1,0	-0,3	-0,8	-0,9	0,0	-0,9	-0,8	-0,2	-0,8	-0,6	0,0	-0,9	-0,6	-0,9
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,4	-2,1	-1,3	-1,0	-2,1	-1,4	-1,3	-2,3	-1,2	-1,2	-3,5	-0,9	-0,9	-0,7
Misure una tantum, di cui	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
entrate	*0,5*		*0,2*	*0,1*		*0,1*	*0,1*		*0,1*	*0,1*		*0,1*	*0,1*	*0,1*
spese	*-0,6*		*-0,1*	*-0,1*		*0,0*	*-0,1*		*0,0*	*-0,1*		*0,0*	*0,0*	*0,0*
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1,4	-2,1	-1,4	-1,1	-2,2	-1,5	-1,3	-2,4	-1,4	-1,2	-3,6	-1,1	-1,0	-0,8
Variazione saldo strutturale*	-0,4	-0,4	0	0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,2	0,2	0,1	-1,2	0,3	0,2	0,3
Avanzo primario	1,4	1,4	1,6	1,8	1,6	1,2	1,7	1,2	1,5	2	0,2	1,9	2,5	2,3
Avanzo primario strutturale (% Pil pot.)	2,4	1,7	2,3	2,6	1,5	2,1	2,4	1,1	2,2	2,6	0,2	2,6	2,9	3,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *Aggiornamento Quadro Macroeconomico* dicembre 2018 e *DEF 2019* (quadro programmatico); Commissione Ue, *Spring Forecast 2019*
* il segno "-" indica un peggioramento del saldo strutturale
Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

Pur confermandosi un percorso di rientro del disavanzo, anche se su un livello più elevato (in valore assoluto) rispetto agli obiettivi enunciati nell'Aggiornamento del Quadro macroeconomico e di finanza pubblica, presentato nel mese di dicembre a seguito del colloquio intercorso con la Commissione, il pareggio strutturale richiesto dalla legge n. 243 del 2012 è rinviato oltre l'orizzonte di previsione.

Più ampia, inoltre, la distanza dal nuovo Obiettivo di Medio Termine, pari ad un avanzo dello 0,5 per cento, secondo la rimodulazione della Commissione intervenuta all'inizio del 2019 e in vigore per il prossimo triennio.

Se certamente rileva ai fini della valutazione del rispetto delle regole europee la variazione del saldo di bilancio e l'entità dell'eventuale scostamento rispetto al miglioramento richiesto, il suo livello assoluto, quale risultante di un avanzo primario strutturale e della spesa per interessi, è preso in considerazione sia per la richiesta alla Commissione di margini di flessibilità, sia ai fini della sostenibilità della finanza pubblica nel medio lungo periodo, e quindi anche e soprattutto della credibilità del Paese dal punto di vista dei mercati finanziari.

RIQUADRO 5 – LA REVISIONE DELL'OBIETTIVO DI MEDIO TERMINE (OMT)

Il regolamento EC 1466/97 come emendato nel 2011, prevede una revisione dell'Obiettivo di Medio Termine (OMT) ogni tre anni, a seguito dell'aggiornamento dell'*Ageing Report*. Il nuovo OMT è in vigore per il triennio 2019-22 e ad esso devono fare riferimento gli Stati Membri nella presentazione dei Programma di Stabilità. E' da notare che si tratta di un livello "minimo", rispetto al quale gli Stati possono scegliere obiettivi più ambiziosi, come è avvenuto in precedenza in numerosi casi: in particolare l'Italia, con la legge n. 243/2012, ha individuato il proprio obiettivo nel pareggio strutturale di bilancio rispetto al disavanzo dello 0,5 per cento corrispondente all'OMT "minimo" allora vigente.

L'OMT è il più stringente tra tre differenti saldi strutturali: il *minimum benchmark* (MB), cioè il valore minimo di saldo strutturale diretto a garantire che in condizioni di normali oscillazioni cicliche il deficit nominale non superi la soglia del 3 per cento del Pil; il *medium term objective implicit liabilities and debt* (MTOILD): il saldo che garantisce la sostenibilità delle finanze pubbliche tenendo conto: a) dello sforzo necessario alla stabilizzazione del debito al 60 per cento del Pil; b) per i Paesi con un debito superiore al 60 per cento del Pil, dello sforzo ulteriore necessario a

portare il debito entro tale soglia; c) di una percentuale (33 per cento) delle maggiori spese (*implicit liabilities*) legate all'invecchiamento della popolazione. Infine, per i Paesi dell'area Euro il deficit strutturale non deve scendere al di sotto del -1 per cento del Pil (-0,5 per cento per i firmatari del *Fiscal Compact*).
Nel calcolo del nuovo OMT, per l'Italia il criterio più stringente corrisponde al MTOILD, in relazione sia alle maggiori spese legate all'invecchiamento della popolazione a fronte della contenuta crescita, come evidenziato nell'*Ageing Report 2018*, che all'elevato livello del rapporto debito/Pil stimato dalla Commissione alla fine dell'orizzonte di previsione (131,1 per cento nel 2020 secondo le *Autumn Forecast 2018*).

Guardando al 2018, il valore di 1,4 del deficit strutturale comporta, secondo le stime del DEF, una variazione nulla rispetto al precedente esercizio. A fronte del miglioramento dello 0,5 previsto nei *bad times* e di quello più contenuto richiesto in sede comunitaria, 0,3 per cento, peraltro "senza ulteriori margini di deviazione", si determinerebbe quindi una deviazione significativa. Anche la regola della spesa, che costituisce l'altro "pilastro" del braccio preventivo, secondo il Documento non risulterebbe rispettata nell'anno.

Una deviazione significativa si coglie anche guardando agli ultimi dati dei Servizi della Commissione, le *Spring Forecast* rilasciate all'inizio del mese di maggio che, a fronte di un deficit nominale del 2,1 per cento ma di un diverso calcolo della crescita potenziale dell'economia (e quindi della componente ciclica di bilancio), pongono il disavanzo strutturale al 2,2 per cento, con una variazione di -0,1 punti rispetto all'esercizio precedente.

In occasione dello scambio di lettere nel corso del 2017 tra i Commissari europei e il Ministro dell'economia e della valutazione del Documento programmatico di bilancio (DPB) che fissava gli obiettivi per il 2018, la Commissione ha ritenuto adeguato per tale anno un aggiustamento dello 0,3 per cento "senza ulteriori margini di deviazione" (in luogo dello 0,6 richiesto dalla c.d. matrice di flessibilità in corrispondenza dei *normal times* allora stimati), al fine meglio bilanciare l'esigenza di rafforzare la crescita e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Tale posizione è stata poi ribadita in occasione della Raccomandazione sul PdS-DEF 2018.

Una deviazione limitata dal sentiero di convergenza è prevista invece dal DEF per il 2019: a fronte di un *output gap* più accentuatamente negativo (-1,7 per cento) e tale da configurare i *bad times* e di una dinamica del Pil effettivo inferiore a quella del potenziale, l'aggiustamento fiscale richiesto dalla c.d. matrice di flessibilità sarebbe dello 0,25 per cento: il peggioramento rispetto all'esercizio precedente di 0,1 punti del saldo strutturale, che si colloca a -1,5 per cento del Pil, comporterebbe uno scostamento dello 0,35, inferiore quindi alla soglia annua dello 0,5. Scostamento ancora più limitato a fronte della flessibilità di 0,18 punti avanzata a dicembre dal Governo italiano per finanziare un piano di interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e misure eccezionali per la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale. Ad analoghe conclusioni si perviene guardando all'impegno preso dal Governo, a seguito del colloquio con la Commissione, di conseguire una variazione nulla del saldo: lo scostamento sarebbe infatti più che compensato dal margine di flessibilità richiesto. La deviazione del saldo si colloca invece poco al di sopra della soglia dello 0,25 nella media 2019-2018. Anche la regola della spesa non presenterebbe, secondo il Documento, deviazioni significative nell'anno, mentre supera la soglia nel biennio.

TAVOLA 8

IL RISPETTO DELLE REGOLE EUROPEE

	DEF 2019 *(quadro programmatico)*						**Commissione europea** *(SF 2019)*			
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Condizioni cicliche	*bad times* *-3 ≤ OG <-1,5*	*bad times* *-3 ≤ OG <-1,5*	*bad times* *-3 ≤ OG <-1,5* *var Pil eff<var Pil pot*	*bad times* *-3 ≤ OG <-1,5*	*bad times* *-3 ≤ OG <-1,5* *var Pil eff<var Pil pot*	*bad times* *-3 ≤ OG <-1,5*	*normal times* *-1,5 ≤ OG <-1,5*	*normal times* *-1,5 ≤ OG <1,5*	*normal times* *-1,5 ≤ OG <1,5*	*normal times* *-1,5 ≤ OG <1,5*
aggiustamento fiscale richiesto considerando le condizioni cicliche	**0,5**	**0,5**	**0,25**	**0,5**	**0,25**	**0,5**	**0,6**	**0,6**	**0,6**	**0,6**
flessibilità accordata/ margine discrezionalità*	**-0,35**	**-0,3**	**-0,18**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**-0,35**	**-0,3**	**-0,18**	**0,0**
richiesto tenuto conto della flessibilità ex-ante	**0,15**	**0,3**	**0,07**	**0,5**	**0,25**	**0,5**	**0,25**	**0,3**	**0,42**	**0,6**
variazione (su 1 anno) del saldo strutturale di bilancio	**-0,36**	**-0,02**	**-0,14**	**0,17**	**0,3**	**0,3**	**-0,3**	**-0,1**	**-0,2**	**-1,2**
deviazione su 1 anno rispetto alla correzione richiesta <0,5	**-0,51**	**-0,32**	**-0,21**	**-0,33**	**0,05**	**-0,2**	**-0,50**	**-0,40**	**-0,62**	**-1,8**
deviazione su due anni rispetto alla correzione richiesta <0,25	**0,41**	**-0,42**	**-0,27**	**-0,27**	**-0,14**	**-0,08**	**-0,4**	**-0,45**	**-0,51**	**-1,21**

Mancate quadrature nella tavola sono dovute ad arrotondamenti

*La flessibilità accordata, in termini di peggioramento del saldo, è pari nel 2017 a -0,35per cento, di cui 0,16 per i rifugiati e 0,19 per eventi sismici (v. da ultimo *Report ex art 126(3) COM(2018)809 final* del 21 novembre 2018). Per il 2018 è stato richiesto dalla Commissione Ue (v. *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Italy C(2017)8019 final* del 22 novembre 2017) un aggiustamento non inferiore allo 0,3per cento del PIL senza ulteriori margini di deviazione nell'anno. Per il 2019 il Governo ha richiesto un margine dell'1,8 per cento per finanziare un piano di interventi per contrastare il dissesto idrogeologico e misure eccezionali per la messa in sicurezza delle infrastrutture della rete stradale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF, *Aggiornamento Quadro Macroeconomico* dicembre 2018 e *DEF 2019* (quadro programmatico), Commissione Ue, *Spring Forecast 2019; per il 2017, la valutazione ex-post dello scostamento dal percorso di avvicinamento verso l'OMT si basa sulle Spring Forecast 2018*

Nel prossimo triennio il saldo strutturale è previsto ridursi sostanzialmente in linea con il deficit nominale, con una variazione annua di 0,2 punti nel 2020 e di circa 0,3 punti nei successivi due anni. Non si verificano, secondo il DEF, scostamenti significativi dal percorso di aggiustamento, anche grazie ad un *output gap* che si mantiene negativo e tale da configurare i *bad times*, richiedendo un miglioramento dello 0,5 per cento nel 2020 e 2022 e dello 0,25 nel 2021, anno in cui la dinamica del Pil effettivo sarebbe lievemente inferiore a quella del potenziale. Per quanto riguarda la regola della spesa, essa non risulta rispettata nel 2020, né secondo il criterio annuale che in quello biennale.

Anche per la Commissione, nel caso di un obiettivo di variazione nulla del saldo e di un margine riconosciuto di 0,18 punti, il peggioramento di 0,2 punti atteso per l'anno in corso non comporterebbe una deviazione significativa. Diversamente, ove lo si valuti in base alla matrice di flessibilità che, in presenza di un *output gap* contenuto (-0,3 punti) e tale da configurare i *normal times*, richiede un miglioramento di 0,6 punti: pur tenendo conto della flessibilità per le spese straordinarie, si verificherebbe uno scostamento dal percorso di avvicinamento all'OMT di 0,62 punti nell'anno e superiore a 0,5 nella media dei due anni.

Per il 2020, ultimo anno della previsione, le stime a politiche invariate - senza considerare pertanto l'aumento dell'IVA o la sua sostituzione con altre misure al momento non indicate in modo sufficientemente dettagliato - pongono l'indebitamento netto al 3,5 per cento, cui corrisponde un saldo strutturale pari a -3,6 per cento, in peggioramento di 1,2 punti rispetto al 2019.

Ove si considerasse l'operare delle clausole di salvaguardia, che a legislazione vigente incidono per l'1,3 per cento sul Prodotto, il deficit nominale sarebbe rideterminato al 2,2 per cento, sostanzialmente in linea con le stime del Governo (2,1 per cento nel quadro programmatico). A fronte di un diverso calcolo del Pil potenziale, *output gap* e componente ciclica, nelle *Spring Forecast* il saldo strutturale sarebbe pari al -2,3 per cento (-1,4 del DEF), in riduzione di 0,1 punti rispetto al 2019. Rispetto al miglioramento di 0,6 punti richiesto si determinerebbe, anche in questo caso, una deviazione significativa.

Nelle *Spring Forecast* si rileva come su tali previsioni pesino dei rischi: da un lato, le rinnovate tensioni sui rendimenti dei titoli sovrani potrebbero incidere negativamente sulle stime; dall'altro, la possibile attivazione delle clausole di salvaguardia nel 2020 e una spesa inferiore al previsto delle nuove misure adottate con la legge di bilancio potrebbero portare ad una più positivo profilo della finanza pubblica.

La Commissione esprimerà le proprie valutazioni sul consuntivo 2018, sull'andamento atteso per l'anno in corso e sugli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2020-2022, in occasione della proposta di raccomandazione al Consiglio sul Programma di stabilità dell'Italia. Alla luce del dialogo intercorso tra Governo e Commissione, la tenuta degli obiettivi concordati appare essenziale al fine di evitare l'apertura di una procedura d'infrazione verso l'Italia, al momento rinviata.

RIQUADRO 6 – GLI OBIETTIVI DI BILANCIO E IL COLLOQUIO CON LA COMMISSIONE EUROPEA

Il complessivo rispetto del percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) costituisce uno degli elementi chiave all'interno dei c.d. "altri fattori rilevanti" che vengono presi in considerazione ai fini della valutazione del rispetto della regola del debito. Proprio sulla base di tale motivazione, guardando agli andamenti dei saldi nel 2017, la Commissione concludeva, nel rapporto ex Art. 126(3) del 23 maggio 2018, che in tale fase non vi erano elementi per aprire una procedura per deficit eccessivo, nonostante *prima facie* la regola del debito non risultasse rispettata in tale anno. Si riservava comunque di procedere ad una nuova valutazione alla luce dei dati di consuntivo 2018, esercizio per il quale segnalava il rischio di un aggiustamento non adeguato rispetto al miglioramento dello 0,3 per cento richiesto. Un rischio di deviazione eccessiva era inoltre segnalato per il 2019 e per il 2018 e 2019 considerati in media annua, esercizi nei quali la regola del debito, secondo le previsioni della Commissione, non veniva rispettata.

Lo scostamento dal percorso verso il pareggio di bilancio era confermato nel Documento programmatico di bilancio presentato nell'ottobre 2019 e nel Documento riveduto del mese di novembre: essi configuravano per il 2018 il rischio di una deviazione significativa e per il 2019 una inosservanza particolarmente grave della raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio nel luglio 2018, tale da rappresentare un cambiamento materiale dei fattori rilevanti presi in considerazione nel Rapporto sul debito del maggio precedente e richiedere una nuova valutazione. Il nuovo Rapporto ex art. 126(3) del 21 novembre concludeva anch'esso in favore dell'apertura di una procedura.

Il dialogo intercorso nel mese di dicembre tra il Governo italiano e la Commissione, che ha portato alla revisione degli obiettivi di saldo per il 2019 ed il successivo triennio, con le conseguenti modifiche al disegno di legge di bilancio all'esame del Parlamento, hanno consentito alla Commissione di non raccomandare, a quel momento, l'apertura di una procedura per deficit eccessivo. La Commissione si è riservata di monitorare l'andamento della finanza pubblica in Italia ed in particolare l'implementazione del bilancio per l'esercizio in corso.

IL DEBITO

27. L'allargamento del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, con l'incorporazione di un gruppo di società finanziarie e non finanziarie prima classificate nell'ambito del settore privato, ha avuto effetti anche sulla quantificazione dello *stock* di debito pubblico, che la Banca d'Italia ha rideterminato, quale valore di fine 2018, in 2.322 miliardi (5,3 miliardi in più rispetto alla precedente stima). Naturalmente, gli aggiustamenti operati non modificano la sostanza economica e la dinamica del debito pubblico italiano. Infatti, indipendentemente dal livello, il 2018 si configura come l'esercizio nel quale, dopo la lieve discesa iniziata in corrispondenza con l'uscita dell'Italia dalla recessione del 2012-2013 e la successiva sostanziale stabilizzazione, il rapporto debito pubblico/Pil torna a crescere in misura marcata, portandosi al 132,2 per cento (dal 131,4 nel 2017).

Secondo i dati Eurostat, nell'insieme dell'Area dell'euro l'incidenza del debito sul Prodotto è scesa di 2 punti, all'85,1 per cento: è rimasta invariata in Francia (98,4 per cento); si è ridotta di 3,6 punti in Germania (60,9 per cento); è calata di un punto in Spagna (al 97,1 per cento) e di 0,5 punti in media (al 124,2 per cento) nei tre Paesi (Grecia, Belgio e Portogallo) che, con l'Italia sono ancora al di sopra della soglia del 100 per cento.

L'aumento del 2018 colloca l'indicatore al suo massimo livello dal primo dopoguerra e in crescita di 32,7 punti di Pil rispetto al 2007, anno di inizio della Grande crisi. La risalita riflette l'interazione di più fattori: a) il saldo primario ha esercitato un impulso riduttivo per 1,6 punti; b) il differenziale tra costo medio del debito (ancora in lieve calo) e crescita nominale del Prodotto (in riduzione sia per la decelerazione in termini reali che per la modesta ripresa dell'inflazione) ha esercitato una pressione al rialzo per 1,5 punti (il cosiddetto *snow-ball effect)*; c) hanno infine spinto il rapporto verso l'alto, per ben 0,9 punti di Pil, quelle poste che incidono direttamente sullo *stock* senza essere componenti del disavanzo (operazioni finanziarie, introiti da dismissioni mobiliari, scarti di emissione, effetti del cambio sul debito in valuta, ecc).

Nel 2018 i sopracitati "fattori residuali", pari a quasi 15,5 miliardi non hanno incluso proventi da privatizzazioni mentre hanno scontato avversi effetti di valutazione del debito (scarti di emissioni, ecc) ed una crescita delle disponibilità liquide del Tesoro presso Banca d'Italia motivata anche dalla decisione di accrescere la provvista approfittando del miglioramento successivo alla fase di forte incertezza e conseguente risalita dello *spread* determinatasi nella seconda parte dell'anno.

Nell'Area dell'euro l'aggiustamento *stock*-flussi, cioè i citati fattori residuali, sono risultati pari allo 0,3 per cento del Pil, un terzo di quanto registrato in Italia. Il dato medio riflette una fortissima dispersione: pari allo 0,2 in Germania e a -0,1 in Francia e Spagna hanno anche raggiunto, riflettendo elementi di eccezionalità, il 10,3 per cento del Pil in Grecia ed il -2 per cento in Lettonia.

28. L'inversione della tendenza alla stabilità o alla pur timida discesa, ed il mancato imbocco del sentiero discendente che era stato, negli anni passati, a lungo programmato, spingono a riflettere sulle ragioni della negativa dinamica del debito pubblico degli ultimi lustri, astraendosi dalle variazioni annuali più recenti, condizionate anche ed inevitabilmente da fattori specifici di breve termine. Nella Tavola 9 e nel Grafico 18 vengono quindi poste a confronto le variazioni dell'ultimo decennio (2009-2018), quello iniziato immediatamente dopo l'avvio della Grande crisi

finanziaria mondiale e della connessa fase recessiva, con il decennio precedente, che va dall'inizio dell'Unione monetaria (1999) fino al 2008.

TAVOLA 9

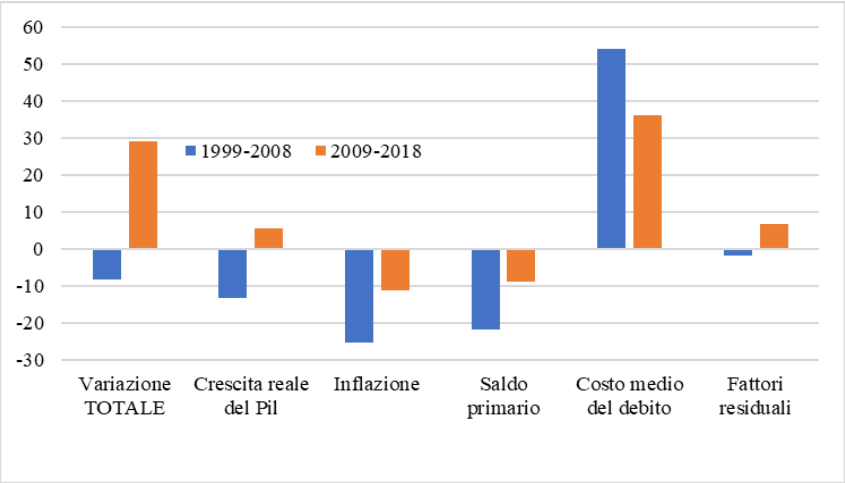
VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL:
DUE DECENNI A CONFRONTO (PUNTI %)

	1999-2008	2009-2018
Variazione TOTALE	-8	29
Crescita reale del Pil	-13	6
Inflazione	-25	-11
Saldo primario	-22	-9
Costo medio del debito	54	36
Fattori residuali	-2	7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

GRAFICO 18

VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO/PIL:
DUE DECENNI A CONFRONTO (PUNTI %)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

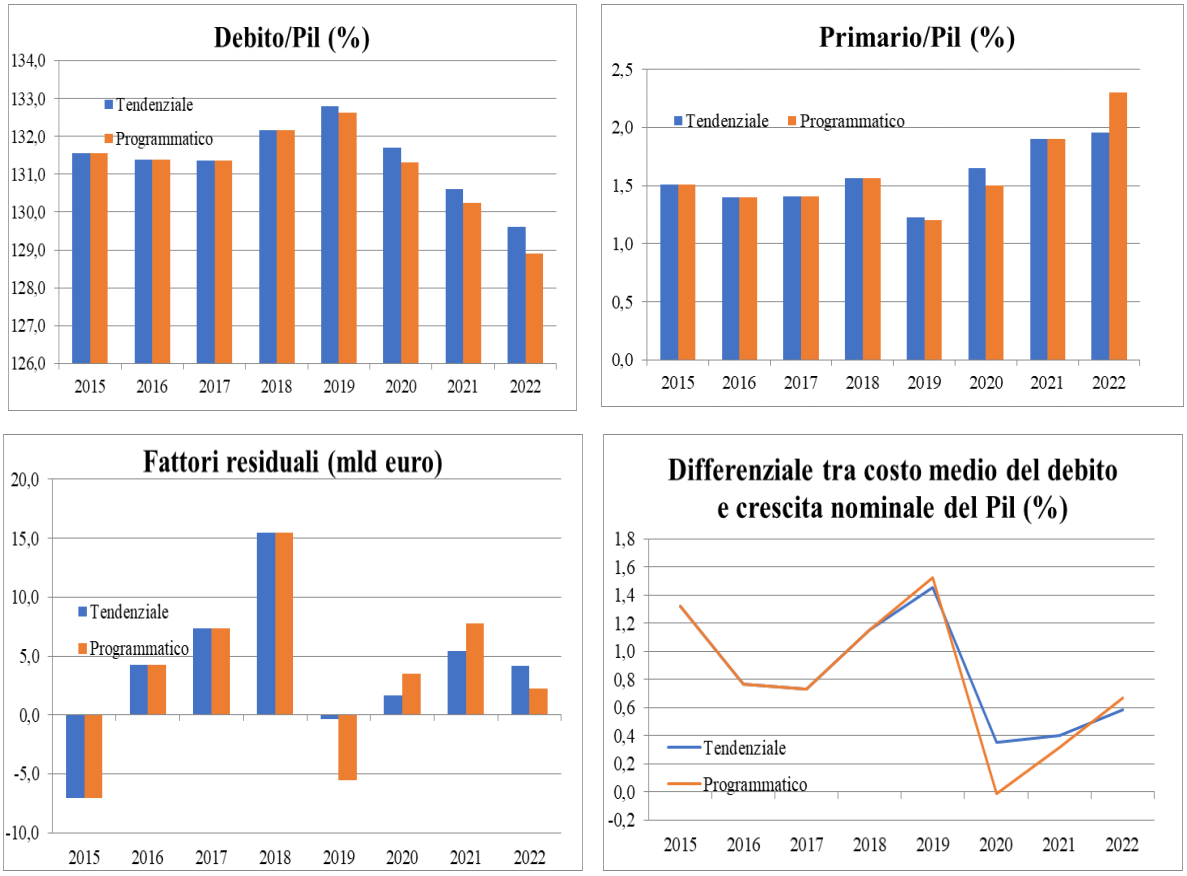
La figura mostra che, mentre nel decennio pre-crisi, il rapporto debito/Pil era sceso di 8 punti di Prodotto, nel secondo è cresciuto di ben 29 punti. Le ragioni alla base dell'impennata sono evidenti: la crescita del Pil valutata in termini reali, che aveva contribuito per 13 punti alla riduzione del rapporto nel decennio pre-crisi ha nella seconda fase smesso di sostenere il consolidamento (essendosi registrata una forte caduta del Prodotto a seguito della doppia recessione) ed ha anzi contribuito al suo rialzo per 6 punti; l'inflazione, misurata sul Pil complessivo (deflatore), che aveva contribuito al contenimento per 25 punti nel decennio pre-crisi ha continuato a farlo negli scorsi dieci anni ma soltanto per 11 punti; il contributo del saldo primario, che ha risentito della necessità di reagire alla fase negativa anche con politiche fiscali anticicliche, ha più che dimezzato il proprio contributo passato dai 22 ai 9 punti. In un tale contesto il costo medio del debito, grazie alla fase favorevole della politica monetaria, ha ridotto di quasi 20 punti la sua consueta pressione al rialzo (la spinta al rialzo è stata, cumulativamente, di 36 punti anziché i 54 del decennio pre-crisi) mentre gli stessi fattori cosiddetti "sotto la linea" (proventi da privatizzazioni, scarti di

emissioni, partite finanziarie, ecc), che prima avevano comunque ridotto il rapporto seppure per soli 2 punti, nell'ultima fase considerata lo hanno aumentato per 7.

29. Gli andamenti del rapporto debito/Pil prospettati dal DEF per il quadriennio 2019-2022 destano preoccupazione: nel quadro tendenziale, dopo la marcata risalita del 2018 - nonostante sia stato, quello chiuso da qualche mese, un anno da valutare di buona crescita economica alla luce di quanto viene ora programmato - l'indicatore in questione aumenterebbe di 6 decimi di Prodotto e fletterebbe poi molto lentamente fino a poco sotto il 130 per cento nel 2022. Leggermente migliore è il profilo prospettato nel quadro programmatico: cresce un po' meno nell'anno in corso (4 anziché 6 decimi di Pil) e flette in misura un po' più marcata nel triennio 2020-2022 (al 128,9 anziché 129,6 per cento del Pil nel 2022). In entrambi gli scenari prospettati, non viene rispettata la regola del debito fissata in sede europea, regola che non prevede solo la discesa del rapporto, ma contempla una velocità "minima" del percorso di rientro. La regola, come lo stesso Documento rileva, non risulta rispettata né con riferimento al criterio *backward looking* né con riferimento al più permissivo criterio *forward looking*.

GRAFICO 19

DEF 2019 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI:
QUADRO TENDENZIALE VS QUADRO PROGRAMMATICO

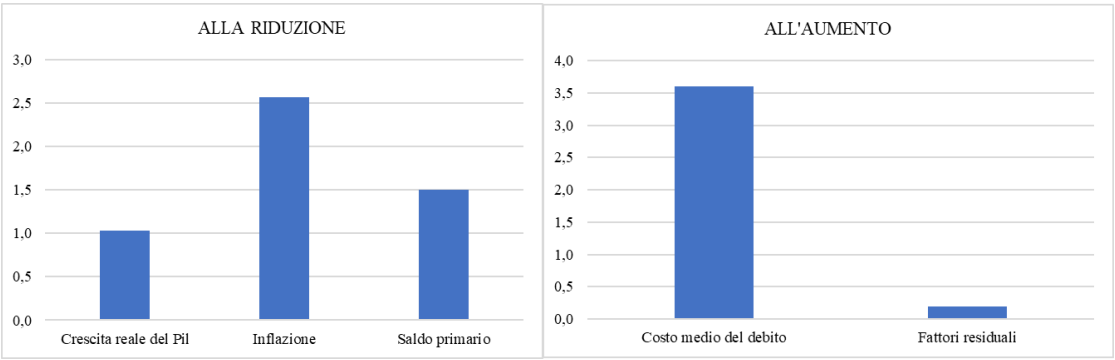


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Nel quadriennio di programmazione, la riduzione del rapporto posta ad obiettivo assommerebbe a 3,3 punti di Pil, meno di quanto, secondo le regole vigenti, viene richiesto in un solo anno. I 3,3 punti di riduzione risulterebbero da spinte di segno diverso: al ribasso, per circa 6 punti e mezzo, per l'azione di consolidamento dell'avanzo primario; al rialzo, per oltre 3 punti, prevalentemente per l'operare dell'effetto di *snow-ball*. All'inversione di tendenza prospettata nel 2020, ovvero l'1,3 per cento di riduzione del rapporto, fornisce un contributo decisivo l'ipotizzata crescita dell'inflazione: oltre il 50 per cento degli apporti derivanti da prezzi, Pil reale e primario è dovuto alla variazione del deflatore del Pil (Grafico 20).

GRAFICO 20

CONTRIBUTI ALLA VARIAZIONE (-1,3 PUNTI) DEL RAPPORTO DEBITO/PIL PREVISTO PER IL 2019



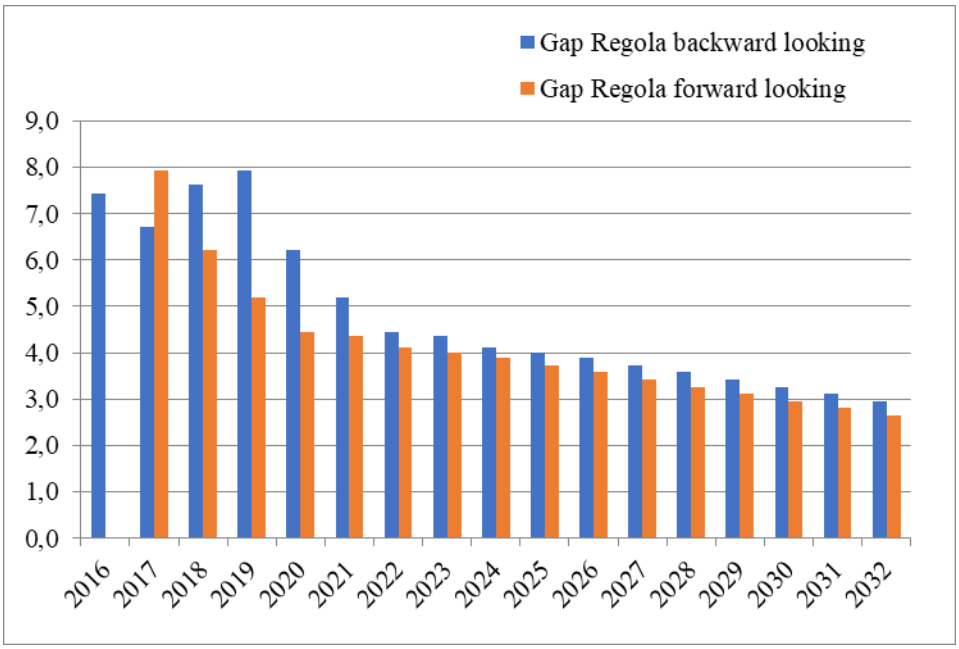
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Inoltre, il pur modesto risultato che viene prospettato per l'intero quadriennio dipende da ipotesi particolarmente favorevoli relative ai "fattori residuali"; essi scontano infatti, nella media 2019-2022 una pressione al rialzo (ulteriore rispetto a quanto esercitato dal nuovo deficit), ma di soli 2 miliardi all'anno a fronte dei 15,5 miliardi già citati del 2018 e dei circa 13 miliardi medi annui dell'ultimo decennio.

In uno scenario programmatico di più lungo periodo, che copra per esempio anche il decennio successivo (2023-32) al periodo considerato dal DEF e che si basi sulla pura proiezione dei valori attesi per il 2022 per avanzo primario (2,3 per cento), crescita nominale (2,3 per cento) e costo medio del debito (3 per cento), il rapporto continuerebbe a scendere, ma la regola del debito non sarebbe comunque rispettata. Nella ipotesi più favorevole di una crescita nominale di mezzo punto più elevata sin dal 2019, con i conseguenti risvolti in termini di più elevato avanzo primario, si avrebbe una discesa più pronunciata, ma anche in questo caso insufficiente.

GRAFICO 21

LA REGOLA DEL DEBITO IN UNO SCENARIO DI PURA PROIEZIONE
DEI RISULTATI PROGRAMMATICI DEL DEF 2019

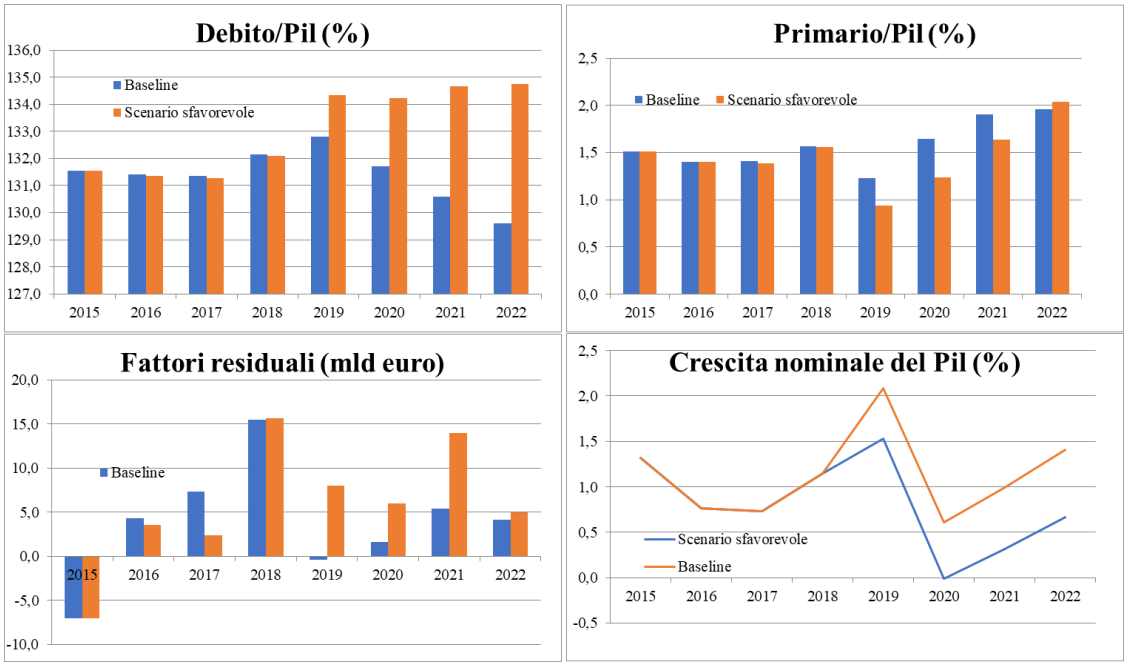


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

30. In definitiva, la dinamica del rapporto debito/Pil costituisce uno degli elementi meno rassicuranti del DEF 2019. La prospettiva che nel medio termine si possa imboccare un sentiero decrescente è infatti circondata da notevoli incertezze. Occorre ricordare che i rendimenti sul debito richiesti dal mercato sono il frutto di valutazioni sul livello del rapporto debito/Pil e, soprattutto, sulla sua tendenza. Come si è visto, nel DEF di quest'anno viene profilata una tendenza esplicitamente al rialzo del rapporto debito/Pil nel 2019 con un moderato ripiegamento negli anni successivi. La valutazione della vulnerabilità rispetto a scenari avversi è importante. Così, ad esempio, se si ipotizzasse una crescita nominale di mezzo punto di Pil inferiore a quella prospettata per l'intero quadriennio (con i conseguenti risvolti in termini di minore avanzo primario) e di un rialzo permanente di 50 punti base sui tassi a lungo termine rispetto ai valori del quadro programmatico, il previsto rientro del debito sarebbe annullato.

GRAFICO 22

DEF 2019 - RAPPORTO DEBITO/PIL E SUE DETERMINANTI IN UNO SCENARIO PIÙ SFAVOREVOLE: CONFRONTO CON LA BASELINE (DEF PROGRAMMATICO)



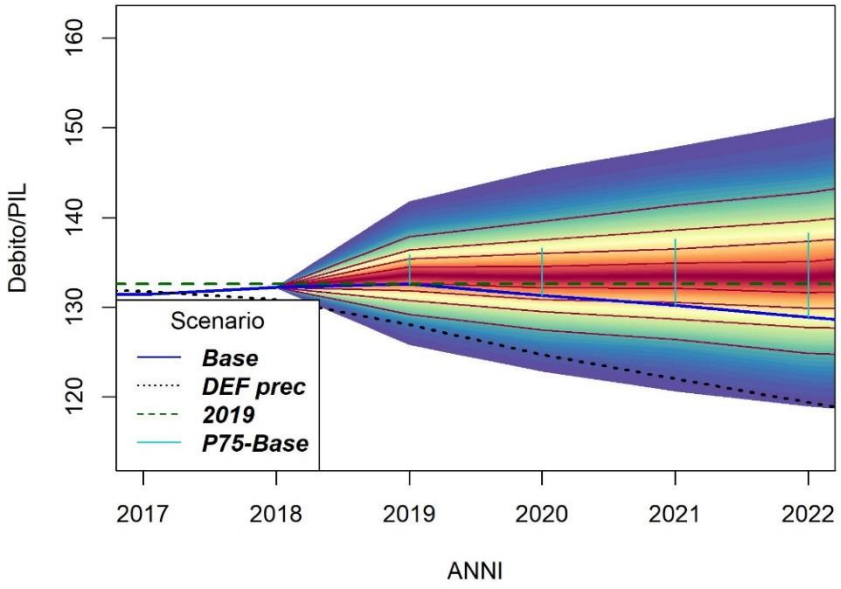
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

Scenari peggiori vengono prefigurati da esercizi che considerino eventuali varianti alle previste simulazioni stocastiche che il DEF 2019 è tornato a proporre (e che erano assenti nella NaDEF dello scorso settembre). Nell'estendere l'esercizio suggerito da una consolidata metodologia richiesta dalla Commissione Europea, si possono applicare *shock* sui tassi di interesse a breve, tassi di interesse a lungo termine e crescita nominale del Pil, simmetrici intorno ad una media che riflette condizioni di difficoltà per la nostra economia.

Un esercizio che "impone", infatti, che gli *shock* abbiano la media non più uguale a zero, ma pari ad una crescita nominale inferiore di 0,50 punti percentuali allo scenario programmatico e di 0,50 punti percentuali in più sui tassi di interesse a lungo termine per i quattro anni dell'intervallo DEF evidenzia la vulnerabilità della traiettoria delineata nel DEF. Il Grafico 23 mostra infatti che in tal caso, il risultato mediano delle simulazioni per il debito/Pil si attesta intorno ad un valore di un punto percentuale superiore al valore dello scenario base nel 2019, e rimane intorno a quel valore per i tre anni successivi.

GRAFICO 23

DINAMICA DEL RAPPORTO DEBITO/PIL (PUNTI %):
SCENARIO AVVERSO (-0,50% SU CRESCITA NOMINALE E +0,50% SUL TASSO A LUNGA)
VALUTAZIONE PROBABILISTICA DI RISULTATI IN RAPPORTO ALLO SCENARIO BASE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF, OCSE e ISTAT

Questa variante nell'analisi di sensitività dà quindi delle indicazioni importanti, soprattutto considerata la variabilità dei risultati della simulazione: la probabilità, infatti, che i risultati futuri del rapporto debito/Pil siano uguali a, o migliori di quelli dello scenario base delineato nel DEF è circa del 37 per cento per il 2019, del 31 per cento nel 2020, del 26 per cento nel 2021 e del 22 per cento nel 2022.

APPENDICE 1 - PROSPETTIVE DI LUNGO PERIODO DEL TASSO DI INTERESSE "NATURALE" E IPOTESI DI STAGNAZIONE SECOLARE: LE IMPLICAZIONI PER LE POLITICHE DI STABILIZZAZIONE DEI DEBITI PUBBLICI

Premessa

Come sottolineato nel testo del capitolo, la dinamica del rapporto debito/Pil è fortemente condizionata, oltre che dalle scelte discrezionali sul saldo primario, dall'andamento del differenziale tra costo medio del debito pubblico (generalmente indicato con r) e tasso di crescita dell'economia (g). Il dibattito accademico internazionale sulle tendenze di fondo di tali fondamentali variabili è diventato, nell'ultima fase, particolarmente ricco, e la relazione tra *r* e *g* è diventata il tema centrale dell'ultimo *American Economic Association's Presidential Address*[11]. In un tale contesto, è utile interrogarsi su quali possano essere per l'Italia, in una prospettiva di lungo periodo - sganciata, dunque, dalle valutazioni degli attuali documenti programmatici - le tendenze di *r-g*. Per fare ciò è opportuno far riferimento da una parte al cosiddetto tasso di interesse "naturale", poi allo *spread*, che, aggiungendosi al primo, determina *r*, e, dall'altra, alla crescita del Prodotto potenziale nel lungo periodo.

Negli ultimi 10 anni, caratterizzati dal succedersi della crisi finanziaria del 2007-2008 e della crisi dei debiti sovrani del 2011, le politiche monetarie estremamente accomodanti hanno ridotto fortemente i tassi di interesse, portandoli nell'intorno dello zero in termini nominali. Ciò ha favorito la ripresa ciclica e, nei Paesi maggiormente indebitati, ha ridotto l'onere per il servizio del debito pubblico. La fase delle politiche monetarie eccezionali sta però volgendo al termine, al di là del leggero "allungamento" della fase espansiva ora imposto da esigenze congiunturali. Il processo si è già avviato negli Stati Uniti, dove il ciclo economico ha raggiunto una fase avanzata di maturazione; deve ancora iniziare ma, è alle porte, nell'area dell'euro, caratterizzata ancora da livelli elevati di disoccupazione dei fattori produttivi, pur se con differenze fra i Paesi aderenti. I prossimi anni vedranno dunque una risalita dei tassi di interesse e verranno quindi progressivamente meno le eccezionali condizioni di favore per il servizio del debito. Nel caso dell'Italia, l'onere per interessi pagati dalle Amministrazioni pubbliche è destinato a crescere.

In tale contesto è cruciale però porsi il quesito di quali siano i livelli attesi per i tassi di interesse non solo nel medio termine, ma anche nel più lungo periodo. Quesito attorno al quale oramai da diversi anni si è sviluppato un vivace dibattito, sia in un ambito più strettamente teorico, sia fra i *policy makers*. Infatti, la presenza di tassi di interesse reali straordinariamente bassi nella maggior parte delle economie avanzate ed emergenti[12] dopo la crisi finanziaria globale si inserisce in una fase di lungo declino che parte dagli anni '90 del secolo scorso, e ciò ha stimolato il dibattito sulle cause di un tale fenomeno.

In questa Appendice si ripercorre velocemente tale dibattito (par. 1), cercando di delinearne gli elementi caratterizzanti. Nonostante esistano molte posizioni anche largamente discordanti fra loro, sembra emergere come punto fermo l'osservazione che i tassi di interesse reali si sono strutturalmente ridotti e verosimilmente, usciti dalla fase di emergenza, torneranno al più sui livelli storicamente bassi degli anni 2000 pre-crisi (par. 2). Non sembra possano ripresentarsi all'orizzonte le condizioni per prefigurare tassi reali superiori al 3 per cento, come avveniva prima del 2000. Tuttavia, "l'algebra del debito pubblico" indica che per mantenere stabile il rapporto debito/Pil la crescita dell'attività economica (Pil reale) dovrebbe collocarsi sul 3 per cento, un livello che al momento appare fuori portata per la nostra economia. Anche in un

[11] Prof. Olivier Blanchard *"Public debt and low interest rates",* American Economic Association, Gennaio 2019, anche per una discussione di taluni problemi di misurazione, oltre che di significato economico.

[12] I tassi nominali nelle economie emergenti sono sostanzialmente superiori a quelli delle economie avanzate. Tuttavia, aggiustati per l'inflazione, i rendimenti reali nei Paesi emergenti hanno seguito un percorso simile a quelli dei Paesi avanzati nel periodo 2003-2013. Si veda Rachel L. e T.D. Smith (2015) Secular drivers of the global real interest rate. Bank of England, Staff Working Paper No. 571 December 2015.

contesto favorevole dal punto di vista dei tassi di interesse di fondo, come potrà essere quello di lungo periodo, per il nostro Paese la riduzione del debito non potrà non comportare un aumento importante degli avanzi primari.

Qualche riferimento teorico

Il dibattito in questione ruota attorno al cosiddetto *tasso di interesse naturale* che è forse, tra i suoi affini (Pil potenziale e tasso di disoccupazione naturale), il concetto più sfuggente e delicato per le sue implicazioni di politica economica. Esso è definibile come molto sinteticamente, quel tasso di interesse reale che sarebbe prevalente se l'economia fosse in pieno impiego, ovvero quel tasso capace di mettere in equilibrio il risparmio con gli investimenti.

Il legame tra la nozione di tasso di interesse naturale e la politica monetaria può essere sinteticamente riassunto ricorrendo alla equazione di Fisher, uno schema molto semplificato ma ampiamente utilizzato in pratica proprio per la sua immediatezza, pur prestandosi a molte critiche dal punto di vista teorico. Essa consiste in una relazione matematica che indica a quale livello dovrebbe essere il tasso di interesse nominale di breve periodo fissato dall'autorità monetaria, affinché sia pari al tasso di interesse reale di equilibrio, ossia il tasso di interesse reale a cui corrisponde un livello di domanda aggregata pari all'offerta aggregata di piena occupazione (Pil potenziale).

La regola può essere così formulata:

$$i=\pi + r^*+a_\pi (\pi-\pi^*) + a_y(y-y^*)$$

dove:

- i è il tasso di interesse nominale di policy;
- π è il tasso di inflazione;
- $\pi*$ è il tasso obiettivo d'inflazione;
- r^* è il tasso di interesse naturale;
- y è il tasso di crescita del Pil effettivo;
- y^* è il tasso di crescita del Pil potenziale;
- a_π, a_y sono due parametri che esprimono le preferenze della banca centrale.

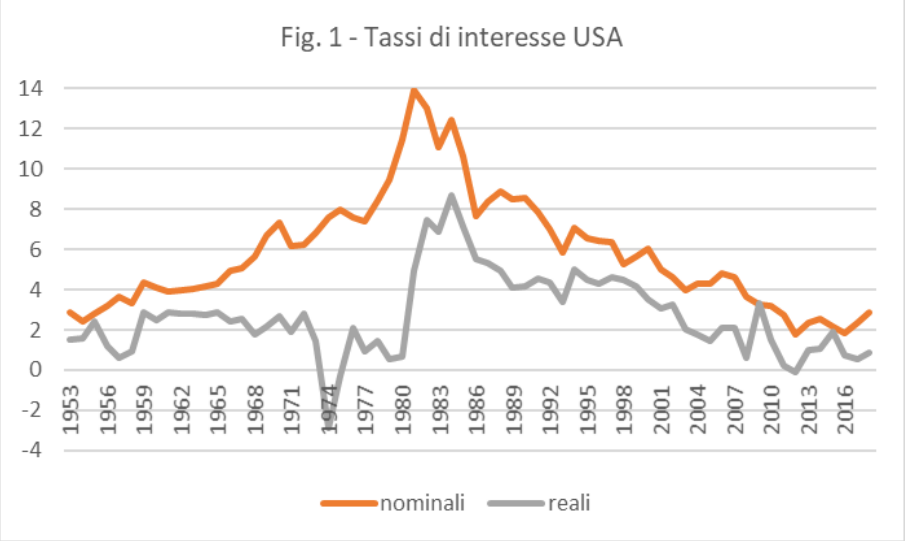
Si noti che quando $\pi=\pi^*$ $y=y^*$ allora $i = \pi + r^*$, ovvero in "equilibrio" il tasso di interesse nominale è dato dal tasso di inflazione più il tasso di interesse naturale.

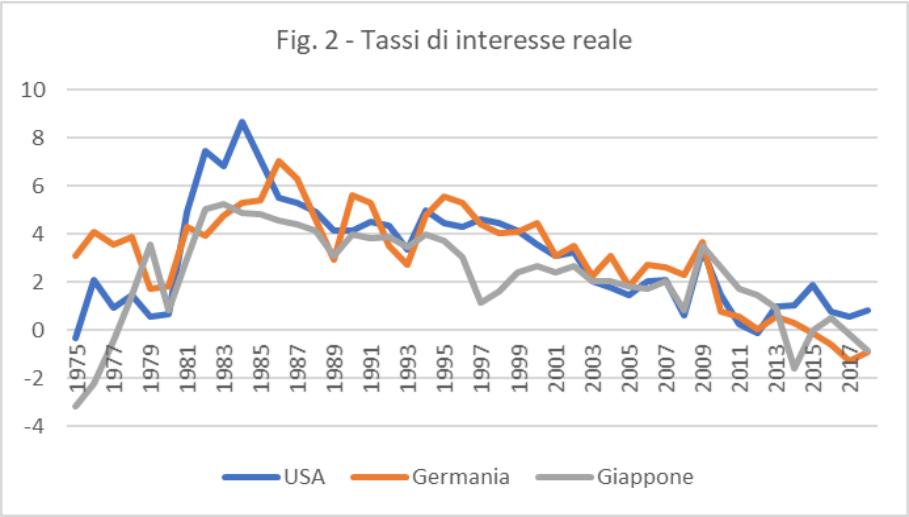
Il compito ufficiale della Banca centrale, il controllo dell'inflazione, viene quindi declinato nel regolare i tassi di interesse, lo strumento che dovrebbe consentire di raggiungere l'obiettivo. Risulta dunque chiara l'importanza di definire correttamente il tasso di interesse naturale per avvicinarlo il più possibile e garantire così l'equilibrio economico. In questo contesto, la politica monetaria non può influire sulle grandezze reali (la crescita economica, l'occupazione, ecc.) nel lungo periodo, né tantomeno sul tasso di interesse naturale, ma solo sulle grandezze nominali (il tasso d'inflazione, i tassi di interesse nominali) e sulla crescita di breve periodo.

Questa estrema semplificazione muove dalla cosiddetta sintesi neoclassica (*New-Keynesian*), il principale punto di riferimento della teoria economica che ha permesso l'incontro tra le due impostazioni teoriche più distanti del tasso di interesse naturale le cui radici affondano nella scuola austriaca (in particolare con la figura di Wicksell) e nel pensiero di Keynes. La prima individua come tasso naturale di interesse il prezzo che misura il rendimento reale del capitale produttivo, da cui i rendimenti dei capitali finanziari dipendono e ne rappresentano una sorta di "prezzo ombra". Essendo il rendimento del capitale, esso è contemporaneamente il prezzo di scambio tra consumo presente e futuro, in altri termini il rendimento per il quale si è disposti a rinunciare al consumo oggi per

risparmiare e investire in vista di un consumo futuro. A differenza di Wicksell, per Keynes la definizione del tasso di interesse naturale non avviene sui mercati, ma corrisponde al livello teorico che assicura il pieno impiego delle risorse e, contemporaneamente, garantisce l'equilibrio tra risparmio e investimento. La sintesi N*ew-Keynesian* concilia entrambi i principi. Temporanei disallineamenti del tasso di interesse reale prevalente sui mercati finanziari rispetto al tasso di interesse naturale sono visti come conseguenza dell'aggiustamento finanziario e reale che i mercati sperimentano nel rientro al valore di equilibrio. I diversi approcci che si riconoscono in tale sintesi possono differire anche in misura elevata in relazione alla capacità di autoregolazione dei mercati e alle proprietà di convergenza spontanea all'equilibrio. Per Keynes tali proprietà non sono per nulla scontate e il ruolo della politica economica è soprattutto quella di condizionare il tasso di *policy* al fine di alleviare disallineamenti persistenti tra tasso effettivo reale e tasso naturale, ovvero riducendo il disequilibrio tra investimenti e risparmio. All'estremo opposto, i critici di tale visione negano ogni possibilità alla politica economica di influenzare sia nel breve che nel lungo periodo il tasso reale di crescita e tasso reale di interesse.
Il problema dell'analisi economica e dei *policy makers* è quindi come distinguere, sempre che sia possibile farlo, i movimenti di breve periodo dei tassi di interesse da quelli di lungo periodo, che implicano una modificazione del tasso naturale. Il problema è chiaramente molto complesso e in questi anni è stato molto dibattuto sia dal punto di vista dell'analisi teorica che da quello dell'analisi empirica. Senza voler entrare in tale dibattito, nel prosieguo daremo conto dei principali risultati raggiunti, sui quali sembra esservi il maggiore consenso.

Cosa muove il tasso di interesse naturale?
Che vi sia una tendenza di lungo periodo alla riduzione dei tassi di interesse nominali è fuor di dubbio (Fig. 1 e Fig. 2), e con essi dell'inflazione. I tassi di interesse reale si sono ridotti chiaramente nell'ultimo 40ennio (dagli anni '80). Un altro dato di fatto è che nel lungo periodo il tasso di interesse reale si è ridotto più velocemente nei Paesi avanzati che nei Paesi emergenti; dopo la crisi del 2008 la caduta nei Paesi avanzati è stata pronunciata arrivando a toccare livelli negativi, con tassi nominali prossimi allo zero e tassi di inflazione debolmente positivi.





Ma mentre per alcuni studi nel periodo post crisi lo spostamento verso il basso dei rendimenti nominali è stato in larga parte determinato artificialmente dalle politiche monetarie espansive adottate dalle banche centrali, per altri il cambio di *stance* della politica monetaria non sarebbe stato sufficiente a determinare la tendenza al ribasso dei tassi reali su un così lungo periodo. Si tratta infatti di un *trend* che risulta comune a Paesi molto diversi – per fasi cicliche e caratteristiche strutturali – e che *a fortiori* sembra suggerire la presenza di forze globali in atto che influenzano la dinamica del tasso di interesse reale/naturale di ciascun Paese nel lungo periodo.

A livello interpretativo sono state avanzate due chiavi di lettura, cioè tante quante sono le direzioni causali: la prima è che la riduzione del tasso di interesse reale sia stata causata dalla riduzione del tasso di *policy*; la seconda è che il tasso di *policy* si sia ridotto in funzione del tasso di interesse reale e naturale.

Tuttavia, la chiave di interpretazione più dibattuta, e per certi versi più interessante per i suoi risvolti prospettici, è quella che vede nel cambiamento delle preferenze di investimento e risparmio a livello globale la causa ultima del declino del tasso di interesse reale di equilibrio. In tale ambito, una delle argomentazioni più accreditate si rifà all'ipotesi di stagnazione secolare[13], secondo la quale la crescita tendenziale delle economie (e con essa del tasso di interesse naturale corrispondente) è diminuita a causa del rallentamento della crescita demografica e di un calo del progresso tecnologico che comportano modificazioni nelle scelte di risparmio e investimento dell'economia[14]. In particolare, tale ipotesi si intreccia con quella che identifica in un eccesso di risparmio (*saving glut*) a livello globale

[13] Nel 2013, l'economista americano *Lawrence Summers, Professore a Harvard* e già segretario al Tesoro negli ultimi anni dell'amministrazione Clinton, descrisse lo stato delle economie occidentali, in primis quella statunitense, con l'espressione "stagnazione secolare" (secular stagnation). L'idea era mutuata da un altro economista americano, Alvin Hansen, che anni addietro l'aveva coniata per descrivere la situazione economica degli anni '30, quelli della Grande depressione.

14 Non mancano autorevoli voci contrarie a tale chiave di lettura. Tra tutte, ricordiamo la posizione del premio Nobel Stiglitz, che rovescia l'ordine di causalità dell'analisi e sottolinea come la caduta dei tassi di interesse sia conseguenza della carenza di stimolazione di domanda, data la troppo timida reazione negli USA in seguito alla crisi nel reagire con stimoli di spesa pubblica e nel non procedere alla riforma strutturale del mercato del credito troppo concentrato sulle grandi imprese. Queste osservazioni portano alla conclusione che la passività nel trattare il tasso di interesse naturale come strumento di *policy* hanno fornito un alibi ai seguaci dell'ipotesi della *Secular Stagnation* nel non perseguire politiche di stimolo tempestive e di grandi dimensioni per invertire le tendenze economiche e politiche che accompagnano la caduta del tasso di interesse naturale.

l'origine del rallentamento dei ritmi di crescita e della progressiva riduzione dei tassi di interesse reali.

Le trasformazioni demografiche sono state profonde e i loro effetti altrettanto importanti. La crescita demografica ha dato il suo massimo contributo alla crescita globale nella seconda metà del XX secolo: la combinazione di tassi di mortalità più bassi nei Paesi emergenti e del *baby-boom* nelle economie avanzate ha sostenuto la crescita globale[15]. Per i prossimi anni invece, nonostante le diverse aree mondiali siano in fasi molto diverse della transizione demografica, si prospetta un rallentamento demografico con conseguenze negative sulla crescita e sul tasso di interesse naturale.

La teoria del ciclo di vita suggerisce inoltre che cambiamenti nella struttura per età della popolazione influenzino i comportamenti di risparmio. Al ridursi della popolazione in età lavorativa, sarà minore il livello di risparmio aggregato. Più in particolare, la riduzione del tasso di crescita della popolazione agisce attraverso diversi effetti, di segno contrapposto. Da un lato, a causa di una riduzione dell'offerta di lavoro si determina un aumento del capitale per addetto con conseguente riduzione della produttività marginale del capitale e quindi del tasso di interesse reale di equilibrio[16]; dall'altro, a causa di un aumento dell'indice di dipendenza degli anziani (rapporto tra la popolazione con più di 65 anni di età e la popolazione in età lavorativa), si determina una riduzione del risparmio aggregato e un aumento del tasso di interesse. L'aumento della longevità d'altra parte può indurre una riduzione del tasso di interesse poiché gli individui tendono ad aumentare i loro risparmi in previsione di un periodo di pensionamento più lungo[17].

L'attuale rallentamento della crescita demografica potrebbe incidere sulla crescita globale non solo direttamente, attraverso i meccanismi prima ricordati, ma anche influenzando la crescita della produttività. Le popolazioni in rapida crescita tendono ad essere più giovani e quindi ad adottare più rapidamente nuovi prodotti e tecnologie rispetto alle popolazioni più anziane, favorendo quindi l'innovazione e la crescita della produttività. Se però alla crescita della popolazione non corrispondesse un aumento uguale o maggiore del grado di istruzione e della dotazione di capitale fisico, potrebbe darsi il caso in cui la produttività per lavoratore diminuisca.

La lenta crescita della produttività origina, secondo Gordon (2015) che rappresenta uno dei maggiori esponenti della *secular stagnation view*, dal fatto che la rivoluzione dell'elettronica digitale ha oramai iniziato a registrare rendimenti decrescenti e dal declino del "dinamismo" dell'economia, misurato dal tasso di creazione di nuove imprese[18]. La crescita della Total Factor Productivity (TFP), una misura della produttività del sistema economico nel suo complesso e non direttamente attribuibile al lavoro o al capitale, fornisce la migliore misura disponibile del ritmo di crescita dell'innovazione e del cambiamento tecnologico nonché del miglioramento delle capacità lavorative e dell'accumulazione di capitale umano. La rapida crescita della TFP negli anni 1920-1972 riflette le dinamiche delle rivoluzioni industriali che hanno dato forma all'economia moderna. La terza rivoluzione industriale, che ha coinvolto il computer e Internet, è iniziata intorno al 1960 e ha raggiunto il suo apice nella seconda metà degli anni '90, ma il suo impatto sulla produttività si sarebbe già esaurito[19]. Al contrario, secondo altri autori, la grande

[15] Si veda Rachel L. e T.D. Smith (2015), cit, il contributo sarebbe stato di quasi due punti percentuali all'anno.

[16] A livello globale le stime effettuate in letteratura indicano una riduzione del tasso di interesse nell'ordine di 90 punti base.

[17] Carvalho Carlos, Ferrero Andrea and Nechio Fernanda, (2016), *Demographics and real interest rates: Inspecting the mechanism, European Economic Review*, 88, Issue C, pag. 208-226.

[18] Gordon, Robert (2015). "Secular Stagnation: A Supply-Side View", American Economic Review: Papers & Proceedings, 105(5): 54–59.

[19] Gordon (2015) indica che la crescita della TFP negli US ha superato appena lo 0.5 per cento all'anno sia nel periodo 1972-1996 che nel periodo 2004-2014, ma in quest'ultimo intervallo il tasso di crescita delle ore totali è stato particolarmente basso. Questo è dipeso dalla riduzione del tasso di partecipazione della forza lavoro e da una

accumulazione di capitale seguita alle "bolle" tecnologiche implica l'esistenza di un vasto potenziale di innovazione che può essere liberato con adeguate politiche governative[20].
Non sono solo la struttura demografica dei Paesi e l'evoluzione tecnologica ad influenzare le scelte di risparmio a livello globale poiché altri fattori sono imputati come principali responsabili della persistenza dei bassi tassi di interesse. Si pensi ad esempio all'eccesso di risparmio dei mercati emergenti scaturito dall'aumento precauzionale di riserve in valuta estera dopo la crisi asiatica del 1998, oppure all'aumento del risparmio dei Paesi produttori di petrolio frutto dell'aumento del prezzo del greggio. Oltre a questi fattori, i cambiamenti nella distribuzione del reddito possono influire sul risparmio aggregato perché i Paesi con reddito più elevato e i Paesi con reddito basso tendono a risparmiare in proporzioni diverse del loro reddito. Si ritiene che l'aumento della disuguaglianza si traduca in un maggior risparmio dei Paesi ricchi, ossia in un minor consumo, e dunque in un minore tasso di equilibrio reale. Infatti, nella misura in cui i Paesi a reddito più alto risparmiano di più, l'aumento della disuguaglianza si traduce in minori consumi, maggiore risparmio desiderato e quindi in un minore equilibrio reale: negli ultimi 30 anni, la quota del reddito globale derivante dal possesso di capitali è aumentata con la diminuzione della quota di lavoro. Questo dovrebbe spingere verso l'alto il risparmio desiderato se la propensione a risparmiare sul reddito da capitale è superiore a quella del lavoro. In effetti molti studi documentano lo stretto legame tra riduzione della quota di reddito destinato al lavoro e la riduzione del tasso di interesse naturale. Oltre alla dinamica intra Paese è importante notare che l'aumento del saggio di risparmio globale provocato dalla convergenza degli emergenti al livello di ricchezza dei Paesi avanzati potrebbe avere indotto in termini netti una riduzione del tasso di interesse.
In estrema sintesi, vi è chi quantifica[21] tutti i fenomeni ricordati come responsabili di una caduta di 450 punti base del tasso di interesse naturale dagli anni '80 ad oggi a livello globale. Questo *trend* sarebbe spiegato in circa 150 punti base dal rallentamento della crescita potenziale e in 300 punti base come cambiamento tra risparmio desiderato e livello degli investimenti.

Le condizioni di stabilità del debito

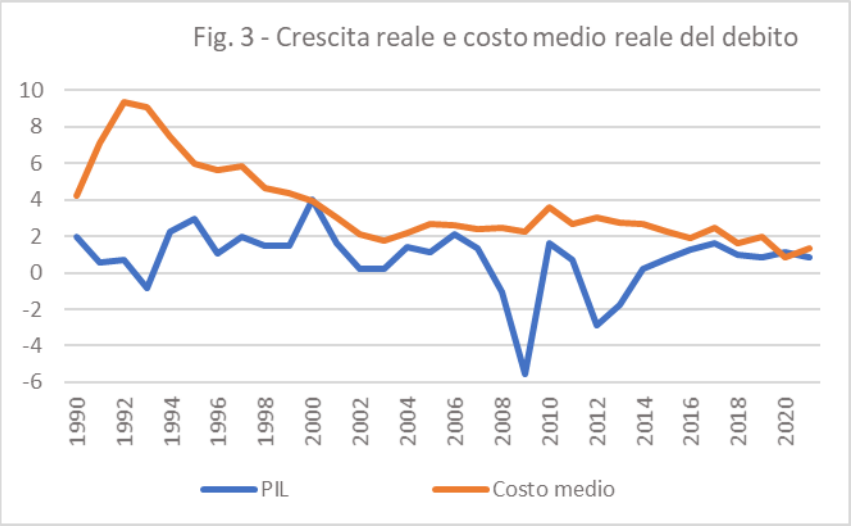
È ben noto che il tasso di interesse non è l'unica grandezza che influenza la dinamica del debito pubblico, pur essendo molto importante per un Paese con un livello di debito molto elevato. L'evoluzione del rapporto tra debito pubblico e Prodotto interno lordo (Pil) dipende ovviamente anche dall'evoluzione dell'avanzo primario e del Pil stesso. A parità di saldo primario e di partite finanziarie, l'evoluzione del rapporto debito/Pil dipende dalla differenza tra il tasso di interesse e il tasso di crescita del Pil (da cui deriva il cosiddetto *snow-ball effect*). Ossia, a saldo primario in equilibrio, perché il rapporto debito/Pil non aumenti il tasso di crescita (nominale o reale) del Pil deve essere pari al tasso di interesse (più precisamente al costo medio del debito, nominale o reale); d'altro canto, per ogni combinazione di crescita e tasso di interesse, si ricava il livello di avanzo primario che stabilizza il rapporto debito/Pil.
Nel caso dell'economia italiana il confronto tra tasso di interesse (costo medio del debito) e crescita del Pil è sfavorevole da molti anni poiché, nonostante l'appartenenza all'Unione Monetaria Europea abbia consentito di beneficiare di tassi di interesse molto bassi, ciò si è associato alla bassa crescita dell'attività economica. Una bassa crescita che, come è ben

crescita più lenta della popolazione in età lavorativa. L'occupazione e gli investimenti emergono quindi come questioni cruciali per la crescita della TFP e del Pil potenziale che indicano come i problemi della domanda e dell'offerta siano tra loro strettamente collegati.

[20] Si veda *Perez, C. (2013), Unleashing a golden age after the financial collapse. Drawing lessons from history, in "Environmental Innovation and Societal Transitions", no. 6, 2013.*

[21] *Rachel L. e T.D. Smith (2015), cit.*

noto, non ha solo origini cicliche ma è radicata in numerosi e irrisolti problemi strutturali dell'economia italiana. Affidandosi all'indicatore sintetico del Prodotto potenziale, è opinione condivisa che esso sia caratterizzato da ritmi di crescita declinanti da oltre un ventennio e che anche in prospettiva la sua ripresa sarà molto lenta. Si stima[22] che la crescita del Pil potenziale italiano nel prossimo ventennio non supererà lo 0,7 per cento medio, a meno di non ipotizzare rilevanti miglioramenti nei tassi di produttività. Il divario tra la crescita del Pil potenziale e quella del tasso di interesse naturale (2-3 per cento) dovrà essere compensato da consistenti avanzi primari solo per mantenere inalterato il rapporto tra debito e Pil.



Conclusioni

Il dibattito economico più recente ha fortemente rimarcato la tendenza del tasso di interesse di fondo ad assumere, a livello globale, valori molto più bassi di quelli storicamente conosciuti. Da ciò è stata fatta derivare la conclusione che il differenziale tra costo medio del debito e crescita economica possa essere, in una prospettiva di lungo termine, tendenzialmente negativo (come è oggi ed è stato per lunghi periodi di tempo in molti Paesi avanzati) e possa ulteriormente ridursi[23]. Per quel che riguarda i Paesi ad alto debito come l'Italia, tale conclusione, non deve portare a ritenere che nei prossimi decenni si dischiuderanno facili spazi fiscali. La loro concreta apertura sarà effettivamente possibile soltanto se: a) per quel che riguarda *r*, il presumibile effetto favorevole derivante da bassi tassi di interesse "di fondo" non sarà controbilanciato da più elevati *spread* che occorrerà contrastare proprio riducendo la vulnerabilità finanziaria tipicamente indotta dall'elevato indebitamento; e b) per quanto riguarda *g*, si riuscirà ad imboccare stabilmente un sentiero di crescita, effettiva e potenziale, ben più rassicurante di quello al momento prospettato.

[22] European Commission, Ageing Working Group (2018), Ageing Report 2018.

[23] Si veda il Presidential Address, a cui ci si riferiva in apertura, del Prof. Olivier Blanchard "*Public debt and low interest rates*", American Economic Association, Gennaio 2019, anche per una discussione di taluni problemi di misurazione, oltre che di significato economico.

PARTE SECONDA

LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI

IL SISTEMA PREVIDENZIALE TRA ESIGENZE E SOSTENIBILITÀ

INTRODUZIONE

1. Sul fronte delle politiche previdenziali il 2018 ha segnato rilevanti novità. Esse, pur se manifesteranno i propri effetti sulla spesa pensionistica solo a partire dal 2019, rappresentano elementi di discontinuità negli orientamenti prevalsi negli ultimi anni e come tali meritano di essere analizzati anche in relazione alle tendenze su cui si innestano, le quali sono evidentemente il frutto di un lento e complesso processo riformatore attuato nei passati lustri. Pertanto, il presente capitolo: a) analizza in primo luogo il consuntivo 2018 e gli andamenti più recenti della spesa così come rappresentata dalle statistiche sulla protezione sociale della contabilità nazionale; b) passa poi a descrivere, sulla base delle informazioni di carattere amministrativo offerte dall'INPS, le dinamiche dei trattamenti pensionistici vigenti e di nuova liquidazione, anche con l'intento di apprezzare in che misura le riforme varate stiano producendo i risultati attesi; c) offre, infine, alcune prime valutazioni, che dovranno essere necessariamente affinate nei prossimi *Rapporti*, di Quota 100 e delle altre misure frutto del combinato disposto della legge di bilancio per il 2019 e del DL n. 4/2019, convertito, con modificazioni, nella legge n. 26/2019.

LE TENDENZE

La spesa: il consuntivo 2018

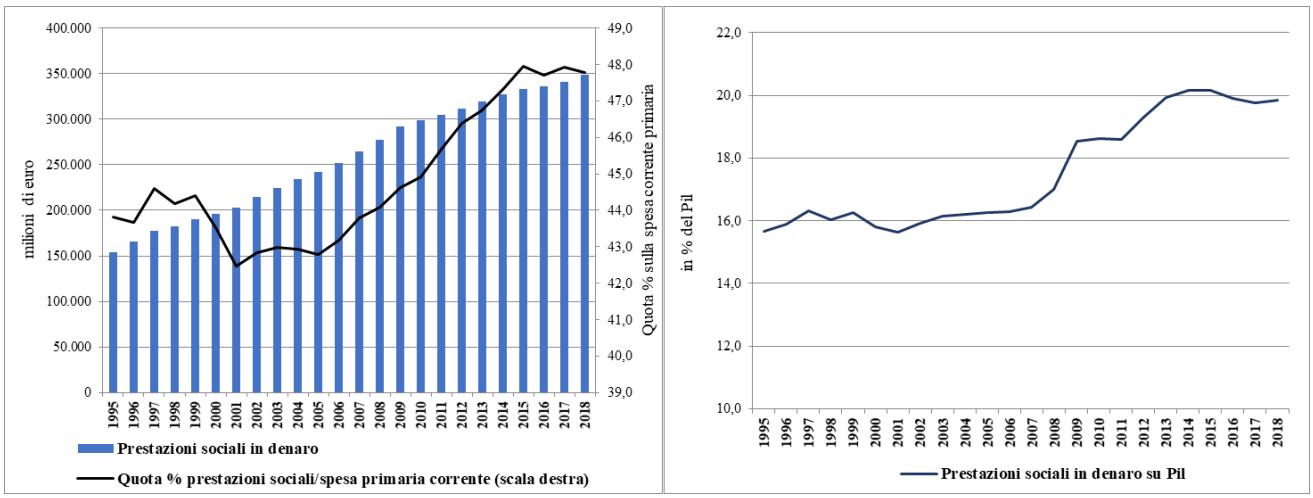
2. Nel 2018 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro, inclusiva sia dei trattamenti di natura previdenziale che assistenziale (vedi "Assistenza e lotta alla povertà: i progressi compiuti e gli aggiornamenti necessari"), è stata pari a 349 miliardi, in crescita del 2,2 per cento su base annua (1,5 nel 2017) e di 1 decimo di punto in rapporto al Pil (dal 19,8 al 19,9 per cento). La spesa per la sola previdenza si è ragguagliata in oltre 309 miliardi (+2 per cento), di cui 269 rappresentati da pensioni e rendite, in aumento anch'esse del 2 per cento annuo. In termini di incidenza sul Prodotto interno lordo, la spesa pensionistica si è collocata sul 15,3 per cento, un risultato in linea con quanto stimato nel DEF di aprile 2018, ma lievemente peggiore di quanto atteso lo scorso settembre in sede di aggiornamento di quel documento, e quindi di preconsuntivo nel DPB di ottobre. Nel Grafico 1 si documenta la citata stabilizzazione in quota di Prodotto e si mostra come, in un contesto in cui la spesa corrente primaria ha registrato una risalita, misurata in 2,6 punti percentuali (poco più di mezzo punto nel 2017), la spesa pensionistica, pur se sostanzialmente in linea con le attese, ha potuto registrare una flessione di due decimi di punto in quota di uscite correnti al netto degli interessi: dal 37,2 al 37 per cento (analoga leggera riduzione ha registrato la spesa previdenziale totale: dal 42,7 al 42,5 per cento).

Come mostra la Tavola 1, nell'ambito della spesa per la previdenza, quantitativamente "dominata" dalle pensioni, le poste più dinamiche sono risultate le liquidazioni per fine rapporto di lavoro e l'indennità di malattia, per infortuni e

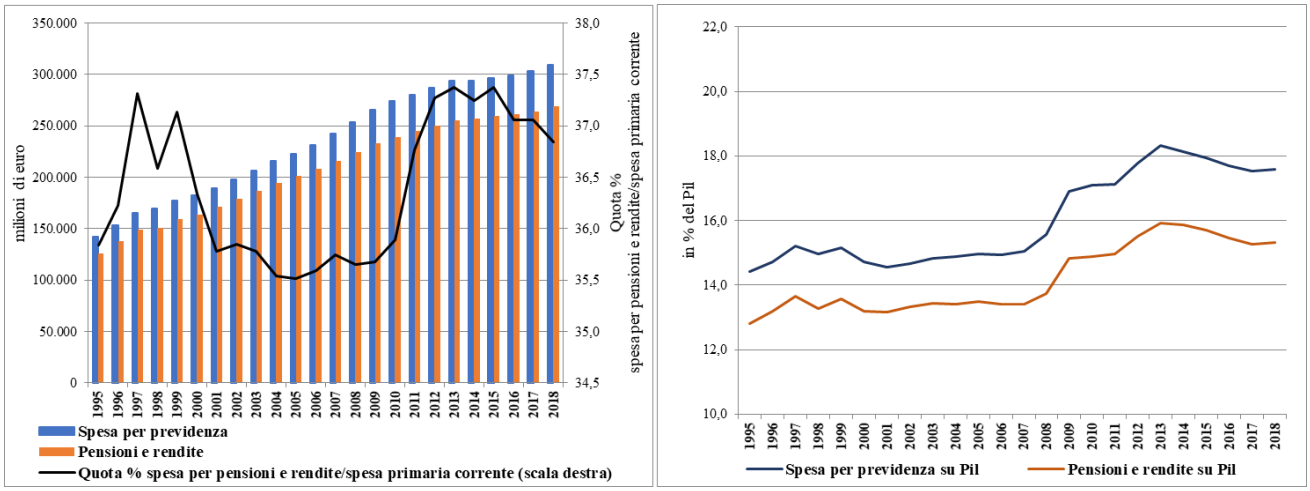
maternità, cresciute entrambe del 7 per cento annuo; ben più contenuti sono stati gli incrementi dell'indennità di disoccupazione e per assegni familiari (rispettivamente 1,6 e 0,4 per cento) che registrano però una inversione di tendenza dopo le cadute del 2017; in strutturale discesa si è naturalmente confermata la spesa per assegno di integrazione salariale (-36 per cento, cifra analoga a quella del 2017).

GRAFICO 1

SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO
(VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E SPESA CORRENTE PRIMARIA)



SPESA PER PREVIDENZA (VALORI ASSOLUTI E QUOTE % DI PIL E SPESA CORRENTE PRIMARIA)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

La Tavola 1 mostra insieme alle variazioni annue quelle medie del periodo 2012-18 proponendo con ciò una fotografia della dinamica media del periodo post riforma Fornero: si evidenzia come per molte delle poste i tassi di variazione del 2018 siano più vivaci di quelli medi del periodo, a significare anche una lenta fuoriuscita dalla fase di compressione della spesa operata con la legge 214/2011; per altro verso, nel caso per

esempio dell'indennità di disoccupazione, che presenta un tasso medio di periodo più elevato, vi è il riflesso del superamento della significativa crisi del mercato del lavoro, connessa agli effetti ritardati della doppia recessione.

TAVOLA 1

CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: TOTALE SPESA PER LA PREVIDENZA – 2012-2018

(milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	*Variazione % 17/16*	*Variazione % 18/17*	*Variazione % media annua 12-18*
TOTALE SPESA PREVIDENZIALE	**286.870**	**294.202**	**294.183**	**296.373**	**299.003**	**302.952**	**309.160**	***1,3***	***2,0***	***1,4***
- Pensioni e rendite	250.277	255.501	257.342	259.384	261.245	263.895	269.072	***1,0***	***2,0***	***1,3***
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro	9.961	9.762	8.741	9.424	9.838	11.153	11.937	***13,4***	***7,0***	***1,7***
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	6.665	6.817	6.464	6.406	6.755	7.465	7.984	***10,5***	***7,0***	***3,0***
- Indennità di disoccupazione	9.481	11.309	11.243	11.769	12.163	12.116	12.305	***-0,4***	***1,6***	***5,4***
- Assegno di integrazione salariale	3.638	3.841	3.502	2.557	2.018	1.303	832	***-35,4***	***-36,1***	***-16,4***
- Assegni familiari	6.266	6.333	6.307	6.211	6.325	6.295	6.320	***-0,5***	***0,4***	***0,2***
- Altri sussidi e assegni	582	639	584	622	659	725	710	***10,0***	***-2,1***	***-1,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Nonostante il raffreddamento della spesa pensionistica indotto dalle riforme, i dati confermano le difficoltà a modificare, nel breve periodo, la composizione di fondo della spesa previdenziale italiana: la quota delle pensioni sul totale, pari nel 2011 all'87,4 per cento, risultava nel 2018 solo di quattro decimi di punto più bassa.

3. Nella Tavola 2 si mettono a confronto i dati definitivi della spesa per prestazioni sociali in denaro e le sue due principali macro componenti (pensioni ed altre prestazioni) con le diverse previsioni elaborate per il 2018 nei Documenti di economia e finanza, a partire dal 2014 (primo dato disponibile).

TAVOLA 2

SPESA PER PENSIONI ED ALTRE PRESTAZIONI SOCIALI IN DENARO NEL 2018: PREVISIONI DEI DOCUMENTI UFFICIALI E CONSUNTIVO

DEF, NADEF	**Pensioni (milioni)**	**% Pil**	**Altre prestazioni sociali in denaro (milioni)**	**% Pil**	**TOTALE prestazioni sociali in denaro (milioni)**	**% Pil**	***per memoria: Pil nominale (mld)***	***per memoria: var % deflatore dei consumi (cumulato 2013-17)***
DEF 2014	287.260	16,1	72.580	4,1	359.840	20,1	1.788,9	6,4
DEF 2015	277.180	15,5	82.780	4,6	359.960	20,1	1.788,6	4,7
DEF 2016	272.230	15,4	81.550	4,6	353.780	20,0	1.764,8	3,0
DEF 2017	271.160	15,4	82.580	4,7	353.740	20,1	1.758,6	2,7
DEF 2018	269.660	15,3	81.120	4,6	350.780	19,9	1.766,2	2,6
DEF 2019/ISTAT 2019	269.072	15,3	79.821	4,6	348.893	19,9	1.767,6	2,8
Differenza DEF 2019-DEF 2014	*-18.188*	*-0,8*	*7.241,0*	*0,5*	*-10.947,0*	*-0,2*	*-21,3*	*-3,6*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT, DEF e NADEF (vari anni)

Vi si osserva che, in termini nominali, le uscite effettive sono state di circa 11 miliardi inferiori a quanto previsto all'inizio del quinquennio, 2 decimi in meno se misurati in termini di incidenza sul Pil. Il Prodotto, in termini monetari, è risultato dal canto suo, di oltre 21 miliardi inferiore al previsto. La composizione del differenziale osservato è di interesse; infatti, mentre per le pensioni si è registrato un minore esborso nominale rispetto a quanto programmato, di 18 miliardi, le uscite per altre prestazioni previdenziali sono cresciute di oltre 7 miliardi in più dell'atteso. La minore spesa nominale per pensioni è da ascrivere alla rilevante caduta dell'inflazione che nel periodo di interesse ai fini delle norme sull'indicizzazione (2013-2017) è risultata significativamente più bassa del previsto (quasi quattro punti percentuali, misurata in termini di variazione del deflatore dei consumi).

Con riguardo alle prospettive, in relazione alle scelte di cui si dirà nel prossimo paragrafo, le indicazioni ufficiali circa le tendenze programmate della spesa per prestazioni sociali, che comprende le uscite di cui ai due principali provvedimenti varati con la legge di bilancio per il 2019, cioè Quota 100 e Reddito di cittadinanza, dovrebbe registrare un rimbalzo nel periodo 2019-2022. Secondo il DEF 2019 la spesa pensionistica dovrebbe infatti crescere ad un tasso medio annuo intorno al 3,5 per cento (contro il 2,7 per cento stimato a livello tendenziale per il triennio 2019-21). Di dimensioni ancora più marcate sarebbe l'aumento delle altre prestazioni sociali, che includono, come si osservava, quelle relative al Reddito di cittadinanza (4,2 per cento contro un andamento a legislazione previgente dell'1,8 per cento). Così il complesso delle prestazioni sociali in denaro lieviterebbe del 3,6 per cento medio annuo a fronte del tendenziale 2,5 per cento.

Come la Corte ha sostenuto nel *Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica*, nell'ambito di una lettura integrata delle politiche previdenziali della passata legislatura, sembra di poter dire che l'insieme degli interventi operati nella fase immediatamente successiva all'approvazione della legge Fornero abbiano assicurato un buon grado di mitigazione dell'inevitabile inasprimento dei requisiti per il pensionamento e quindi della stringenza della legge 214/2011. Nel Riquadro 1 si evidenzia come nel periodo 2012-2017, quello più rappresentativo degli esiti di tali politiche (essendo stato il 2018 fortemente influenzato dagli annunci, sin dai primi mesi dell'anno, dei mutamenti che avrebbero riguardato la legge Fornero), oltre 300 mila soggetti hanno potuto beneficiare di condizioni di favore rispetto alle nuove regole. Grazie al complesso di strumenti adottati, alcuni di natura più emergenziale (le otto salvaguardie sugli esodati), altre di carattere più strutturale (dall'eliminazione della penalizzazione sull'importo prevista dalla legge n. 214 del 2011 per il pensionamento anticipato, all'anticipo pensionistico per i lavoratori precoci[1], dal cumulo gratuito dei versamenti contributivi, esteso dalla legge di bilancio 2017 ai soggetti già in possesso dei requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico ed utilizzabile per il

[1] La legge di bilancio per il 2017 aveva ridotto a 41 anni (a partire da maggio 2017 con adeguamento alla speranza di vita dal 2019, adeguamenti poi bloccati fino al 2026 dal DL 4/2019 - vedi oltre) il requisito contributivo per accedere alla pensione anticipata nel caso per l'appunto di lavoratori "precoci" (in possesso di 12 mesi di contribuzione per lavoro effettivo prima del compimento del 19mo anno di età) appartenenti a taluni profili di tutela (disoccupazione involontaria, assistenza a un familiare di primo grado con *handicap* grave, invalidità almeno del 74 per cento, lavoro dipendente da almeno 6 anni all'interno di un elenco di professioni con mansioni particolarmente difficoltose e rischiose). La legge di bilancio per il 2018 ha poi disposto diversi ampliamenti dei requisiti per l'accesso all'agevolazione. Le estensioni più rilevanti riguardano l'elenco delle professioni "gravose", portate da 11 a 15 ed i periodi temporali utili per la maturazione del periodo di attività in una delle predette professioni.

conseguimento della pensione anticipata, all'Ape sociale, dall'Ape volontario[2] alla Rita[3]). Gli stessi dati relativi al 2018, pur considerando le peculiarità di tale esercizio, essendo stato annunciato, sin dalla primavera, un intervento che avrebbe corretto la legge Fornero e che come tale ha probabilmente rinviato le scelte degli operatori, confermano questa impressione. Alle evidenze che erano disponibili relativamente al 2017 si sono aggiunte quelle relative all'Ape volontario, strumento che avendo sofferto nella fase iniziale di ritardi connessi all'implementazione operativa, offre solo con riferimento a dati 2018, alcune indicazioni dell'esperimento (vedi Riquadro 1).

Effetti delle riforme sulle nuove pensioni liquidate: età, numero, importo medio

L'età media alla decorrenza

4. Nella Tavola 3 si mostrano gli effetti delle politiche previdenziali degli ultimi anni sull'età media alla decorrenza delle pensioni liquidate a partire dal 2011 e fino al 2018. Si può osservare innanzitutto che l'incremento dei requisiti anagrafici ha ovviamente, e per definizione, comportato un innalzamento dell'età per i pensionati di vecchiaia, ma ha comportato anche un aumento dell'età per le pensioni anticipate. Tra il 2011 ed il 2018, per il complesso dei lavoratori del settore privato assicurati presso l'INPS, si registra una crescita media di 3,3 anni nel caso delle liquidazioni per vecchiaia (da 63,6 a 66,9 anni) e di 2,2 anni nel caso delle liquidazioni per anzianità/anticipo (da 58,8 a 61 anni). La Tavola documenta anche una crescita dell'età nel caso dei prepensionamenti, i quali nel 2018 si sono realizzati con un'età media di 62,2 anni, 3,4 in più rispetto al 2011. Nel caso dei lavoratori iscritti al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (FPLD) l'incremento di età, sempre nei casi di prepensionamento, è risultato pari a 5,8 anni a fronte dei 3,7 in caso di accesso al pensionamento per vecchiaia e 2,1 in caso di accesso anticipato. Nel comparto del lavoro autonomo l'incremento dell'età media è stato leggermente inferiore a quello registrato per il lavoro alle dipendenze nel caso di uscita per vecchiaia (3,5 contro 3,7 anni). Tra gli autonomi l'incremento, nel caso della vecchiaia, è abbastanza differenziato nell'ambito dei tre comparti (coltivatori diretti, artigiani e commercianti), con l'incremento maggiore osservato per i commercianti (3,9 anni). Nel caso della gestione dei dipendenti pubblici, per la quale i dati disponibili si fermano al 2017, si riscontrano incrementi dell'età media rispetto al 2011 complessivamente inferiori e che vanno da 1,2 anni per gli iscritti alla Cassa dipendenti dello Stato a 2,8 anni nel caso dei pensionamenti per vecchiaia degli insegnanti.

---

[2] Un prestito bancario ponte - concesso a tassi agevolati e con vantaggi fiscali in termini di oneri da interessi - al sussistere di un certo numero di requisiti e che il beneficiario rimborserà a partire dall'accesso alla pensione e in un certo numero di anni.

[3] La RITA (Rendita integrativa temporanea anticipata) è stata introdotta in via sperimentale con la legge di bilancio per il 2017, limitatamente ai destinatari dell'APE volontario aderenti a forme di previdenza complementare ai quali è consentito di chiedere un anticipo, anche parziale, della rendita della pensione complementare maturata. Successivi interventi normativi (legge n. 124/2017 e legge n. 302/2017) hanno, da un lato, reso strutturale la misura e, dall'altro, esteso i requisiti soggettivi (lavoratori che cessino l'attività lavorativa, con requisito contributivo complessivo di almeno 20 anni e che e maturino entro i successivi cinque anni l'età anagrafica per la pensione di vecchiaia; lavoratori inoccupati per oltre 24 mesi che maturino l'età anagrafica per la pensione di vecchiaia entro dieci anni).

TAVOLA 3

ETÀ MEDIA ALLA DECORRENZA DELLE PENSIONI LIQUIDATE:
SETTORE PRIVATO (2011-18) E PUBBLICO: 2011-17 (ANNI)

SETTORE PRIVATO - INPS		2011	2017	2018	Differenze	
					2018-17	*2018-11*
FPLD (Fondo pensione lavoratori dipendenti)[1]	Anzianità	58,6	60,8	60,7	-0,1	2,1
	Vecchiaia	62,6	65,7	66,3	0,6	3,7
	Prepensionamenti	56,2	62,1	62,0	-0,1	5,8
TOTALE AUTONOMI	Anzianità	59,1	61,1	61,2	0,1	2,1
	Vecchiaia	63,4	66,6	66,9	0,3	3,5
CDM (Coltivatori diretti, coloni, mezzadri)	Anzianità	58,4	60,6	60,6	0	2,2
	Vecchiaia	64,2	67,2	67,4	0,2	3,2
Artigiani	Anzianità	58,9	61,0	61,1	0,1	2,2
	Vecchiaia	63,4	66,4	66,7	0,3	3,3
Commercianti	Anzianità	59,8	61,7	61,9	0,2	2,1
	Vecchiaia	62,9	66,5	66,8	0,3	3,9
TOTALE SETTORE PRIVATO[2]	Anzianità	58,8	61,0	61,0	0	2,2
	Vecchiaia	63,6	66,5	66,9	0,4	3,3
	Prepensionamenti	58,8	62,4	62,2	-0,2	3,4
	Totale	**61,1**	**63,5**	**63,7**	**0,2**	**2,6**
SETTORE PUBBLICO EX INPDAP[3]		**2011**	**2016**	**2017**	**Differenze**	
					2017-16	***2017-11***
CTPS (Cassa trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato)	Anzianità	60,3	61,1	61,5	*0,4*	*1,2*
	Vecchiaia	64,0	64,9	65,2	*0,3*	*1,2*
CPDEL (Cassa pensioni dipendenti Enti locali)	Anzianità	60,6	61,5	61,9	*0,4*	*1,3*
	Vecchiaia	64,8	66,3	66,5	*0,2*	*1,7*
CPI (Cassa pensioni insegnanti)	Anzianità	60,5	61,6	62,4	*0,8*	*1,9*
	Vecchiaia	64,3	67,1	67,1	*0,0*	*2,8*
CPUG (Cassa pensioni uffici giudiziari)	Anzianità	63,1	62,4	63,3	*0,9*	*0,2*
	Vecchiaia	67,8	66,5	66,7	*0,2*	*-1,1*
CPS (Cassa pensioni sanitarie)	Anzianità	61,6	63,7	64,2	*0,5*	*2,6*
	Vecchiaia	65,1	66,8	67,1	*0,3*	*2*
TOTALE EX INPDAP	Anzianità	60,5	61,4	61,8	*0,4*	*1,3*
	Vecchiaia	64,2	65,4	65,8	*0,4*	*1,6*
	Totale	**61,3**	**61,9**	**62,5**	***0,6***	***1,2***

(1) Comprese le gestioni a contabilità separata.
(2) Incluse tutte le restanti gestioni del settore privato: gestione separata lavoratori parasubordinati, fondi sostitutivi, fondi integrativi, altre gestioni e assicurazioni facoltative).
(3) Il dato, per il 2018, al momento dell'approvazione del presente Rapporto, non è disponibile.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

In sintesi, con l'introduzione della legge 214/2011, si osserva per l'intero sistema che l'età media effettiva di pensionamento è cresciuta di 2 anni e mezzo nel settore privato e di 1,2 anni nel settore pubblico, rispettivamente con incrementi nell'ultimo anno di rilevazione pari a 0,2 anni nel primo comparto e 0,6 anni nel secondo.

Il numero e l'importo medio delle pensioni liquidate

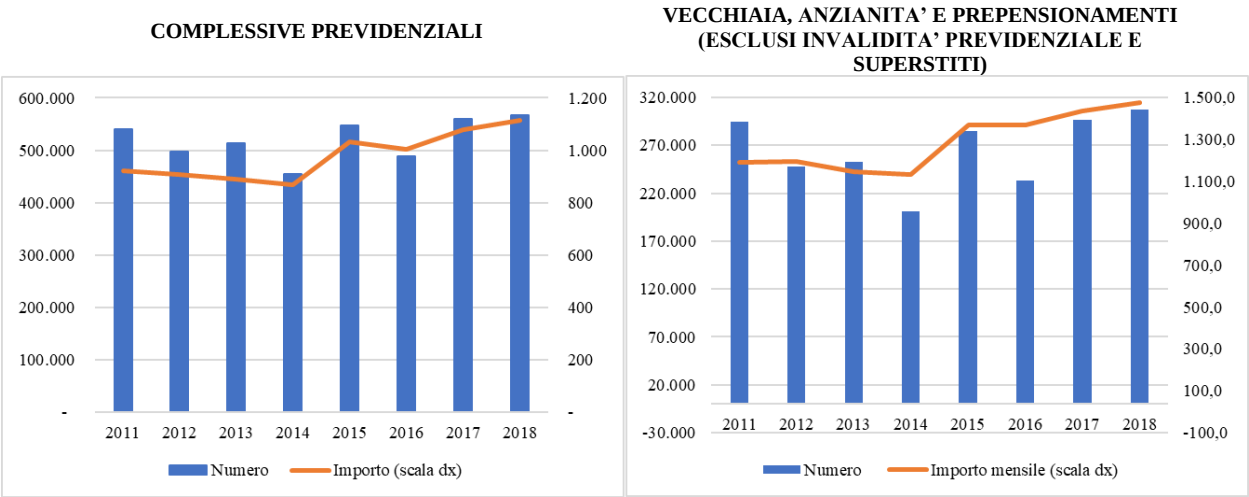
5. Naturalmente, negli anni scorsi anche il numero delle pensioni liquidate è stato significativamente influenzato dall'entrata in vigore di più stringenti norme.

L'aggiornamento dei dati sulle nuove liquidazioni, sulle quali ci si è già soffermati nei *Rapporti* degli anni passati, mette in evidenza come nel 2018 il loro numero si sia sostanzialmente stabilizzato con un relativamente leggero incremento rispetto al 2017.

Nel 2018 il numero dei nuovi trattamenti previdenziali nel settore privato INPS (Grafico 2, pannello di sinistra) è salito a 567 mila dai precedenti 559 mila, con una crescita dell'1,5 per cento (dopo i valori a due cifre e di segno alternato degli anni precedenti: 14,3 per cento nel 2017, -10,7 per cento nel 2016, +20,3 per cento nel 2015). L'importo medio per nuova pensione liquidata è salito pure, ma anch'esso lievemente, del 3,4 per cento contro il 7,3 per cento del 2017 (da 1.077 a 1.114 euro). Laddove si escludano i trattamenti per superstiti e la componente di invalidità di natura previdenziale (pannello destro) le variazioni annue risultano del 3,7 per cento in termini di numero (da 297 mila a 307 mila) e del 3 per cento in termini di importo (da 1.434 a 1.476 euro mensili).

GRAFICO 2

SETTORE PRIVATO INPS: PENSIONI LIQUIDATE - NUMERI ED IMPORTI MEDI (UNITÀ ED EURO - 2011-18)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Guardando alla disaggregazione per categorie e gestioni, si osserva (Grafici 3 e 4) che il numero di nuove pensioni anticipate è passato da 160 mila a 168 mila, con un 5 per cento di incremento mentre quello delle nuove pensioni di vecchiaia è cresciuto da 135 mila a 138 mila (+2 per cento). Quanto agli importi medi mensili gli incrementi sono stati pari a 1,6 e 5 per cento per pensioni anticipate e di vecchiaia, rispettivamente. Il confronto tra gli importi medi delle nuove pensioni, rispettivamente di anzianità e vecchiaia, è rimasto a favore dei primi: il rapporto è infatti risultato pari a 2,4 volte, ma si è ulteriormente ridotto rispetto al 2017 (2,5 volte). Nel 2012 era di 2,7 volte.

Sia per le pensioni di anzianità/anticipate, sia per quelle di vecchiaia, il rapporto tra l'importo delle pensioni degli uomini è più elevato rispetto alle donne: rispettivamente, 1,2 e 1,6 volte.

GRAFICO 3

INPS: NUOVE PENSIONI LIQUIDATE PER GESTIONE (2012/18)

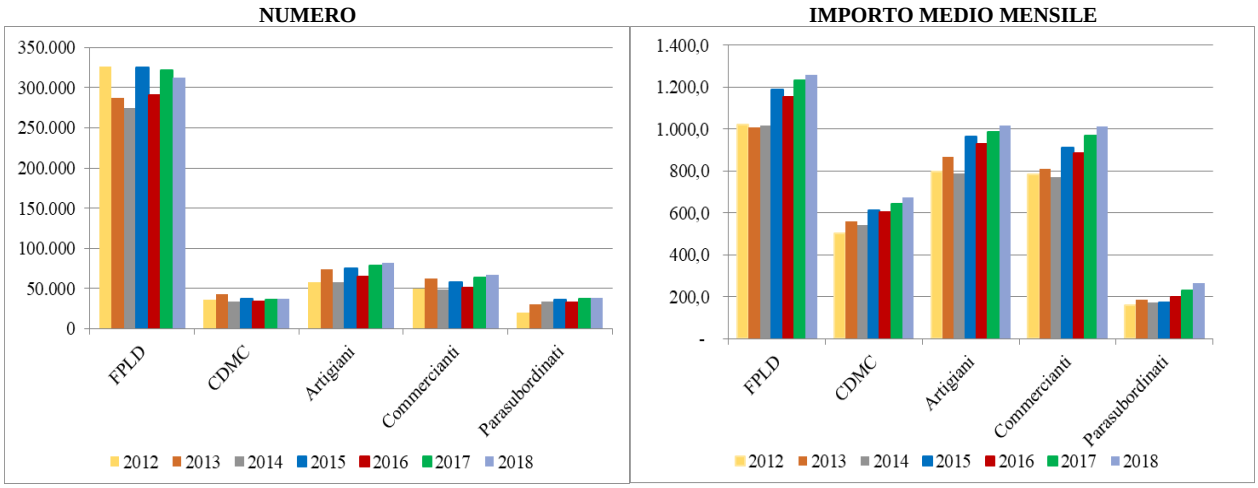
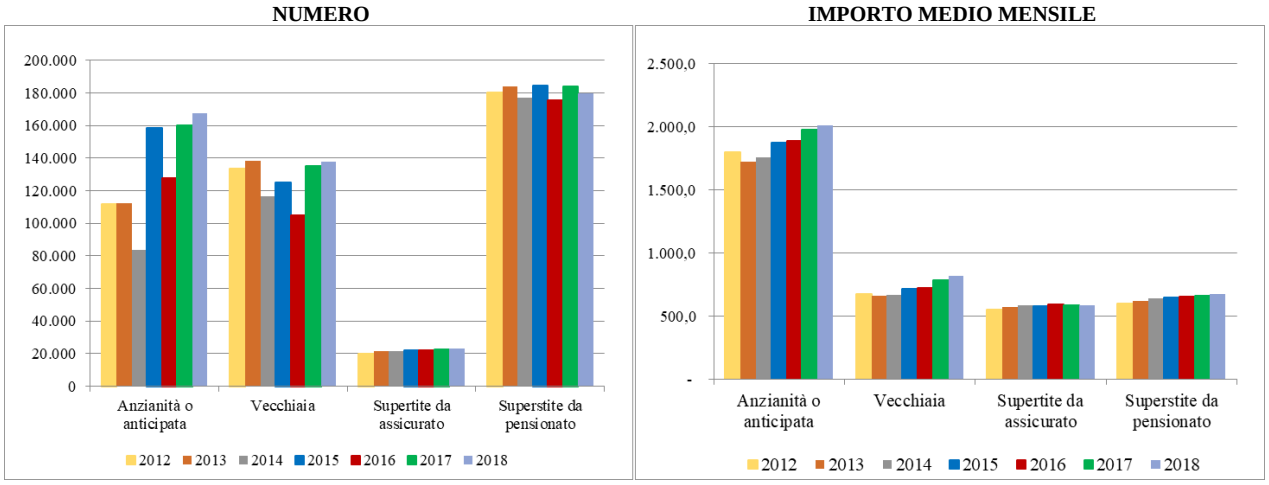


GRAFICO 4

INPS: PENSIONI LIQUIDATE PER CATEGORIA (2012-18)



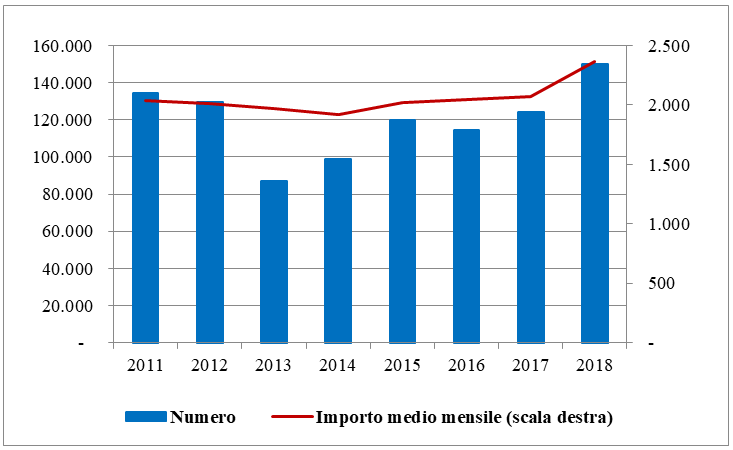
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Passando dall'INPS all'ex-INPDAP, i dati sui flussi di nuove liquidazioni evidenziano una crescita annua molto significativa, pari al 20,8 per cento (8,1 per cento nel 2017), con un valore pari a 150 mila unità, il più elevato dal 2012 (Grafico 5). L'incremento è stato molto marcato nel caso delle pensioni di vecchiaia, le quali sono più che raddoppiate, passando dai circa 15 mila ai quasi 31 mila (111 per cento): è stato invece pari al 13,6 per cento nel comparto delle pensioni di anzianità/anticipate (dai 64 mila ai 73 mila). Per quel che riguarda le pensioni di vecchiaia, anche nel 2018, e in misura molto più marcata dei due anni precedenti, si è presumibilmente registrato un

effetto rimbalzo dopo il repentino blocco dei piani di uscita disposto dalla legge 214/2011.

GRAFICO 5

GESTIONE DIPENDENTI PUBBLICI – PENSIONI LIQUIDATE



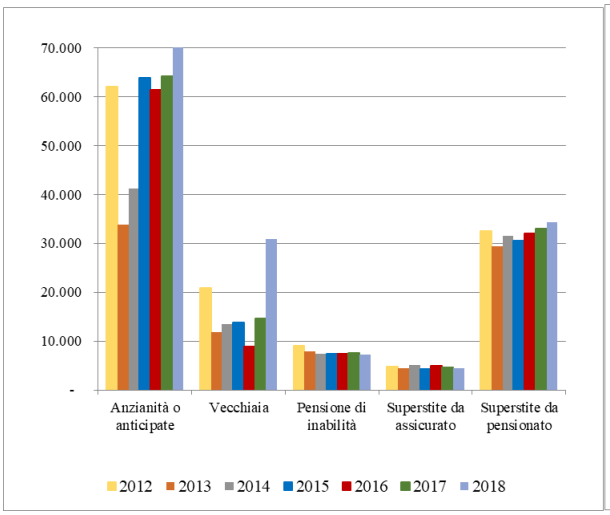
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

I Grafici 5 e 6 mettono in evidenza una crescita sensibile anche dell'importo medio, aumentato, per l'aggregato complessivo, del 14,1 per cento.

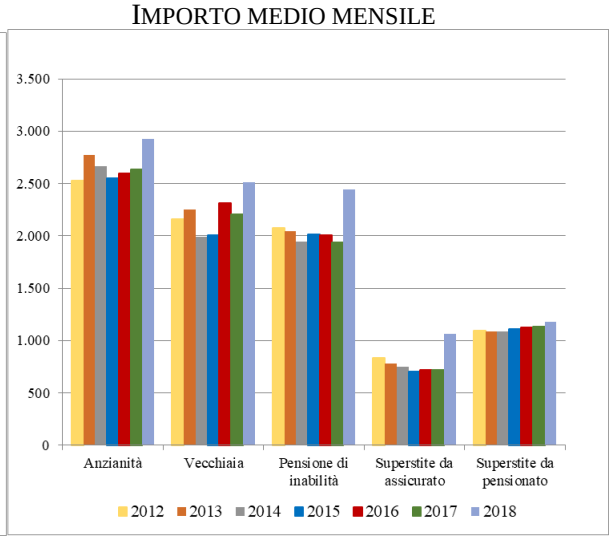
GRAFICO 6

GESTIONE DI PENDENTI PUBBLICI - NUMERO E IMPORTO MEDIO DELLE PENSIONI LIQUIDATE PER CATEGORIA (2012-18)

NUMERO



IMPORTO MEDIO MENSILE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Gli esiti delle dinamiche descritte si riscontrano, seppure tenendo conto dell'apporto al margine, sull'andamento dello *stock* complessivo di pensioni vigenti (vedi dati in Appendice).

QUOTA 100 E LE ALTRE DISPOSIZIONI SUL PENSIONAMENTO ANTICIPATO

6. La descrizione degli andamenti più recenti della spesa pensionistica è utile, nella fase attuale, come già si accennava nell'introduzione del capitolo, soprattutto per fotografare le caratteristiche del contesto nel quale viene ad innestarsi un rilevante cambiamento. Infatti, con la legge n. 145 del 2018 e il DL n. 4 del 2019 convertito, con modificazioni nella legge 29 marzo 2019, n. 26, il legislatore ha impresso un significativo mutamento alle politiche previdenziali successive all'approvazione della legge Fornero. Nella sostanza si è di fronte a tre principali misure, dal calibro completamente diverso: la prima, Quota 100 (e le altre norme sul pensionamento anticipato)[4], significativa sia per gli impatti sulla spesa pubblica presente e futura sia per gli interrogativi che solleva circa l'assetto di medio termine del sistema previdenziale; la seconda, la modifica della disciplina di perequazione ai prezzi delle pensioni vigenti, di portata minore ma importante perché opera comunque una redistribuzione tra pensionati e ritarda un processo di ripristino di una "normalità" ormai assente dal 2011; la terza, infine, dai connotati ampiamente simbolici, che preleva un contributo di solidarietà sulle cosiddette "Pensioni d'oro" partendo dall'assunto che ogni pensione di importo elevato, calcolata con metodo retributivo, nasconda trattamenti di privilegio.

Le nuove norme: aspetti generali

7. Il DL n. 4 del 2019 dedica alle questioni previdenziali l'intero Capo II con gli articoli che vanno dal 14 al 26-*septies*. Naturalmente esso riguarda in primis la nuova disciplina di accesso al trattamento pensionistico anticipato nel caso siano maturati i requisiti della cosiddetta "Quota 100" (art. 14) ma anche un insieme di altre disposizioni pur esse finalizzate ad allentare i requisiti per l'uscita anticipata (artt. 15, 16, 17 e 18). Si aggiungono poi a tali misure alcune norme in parte conseguenti alle prime (anticipo del Trattamento di fine servizio (TFS), e sua detassazione), in parte di carattere organizzativo e gestionale (modifiche dell'ordinamento degli Enti previdenziali pubblici) e in parte, infine, volte a rafforzare la posizione previdenziale degli assicurati giovani e senza contributi al 31/12/1995 (riscatto periodi non coperti da contribuzione).

Destinatari – *a) S*i dispone, in via sperimentale, per il triennio 2019-21, la possibilità di pensionamento anticipato "al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni" (art. 14)*; b)* viene bloccato l'aumento dell'anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica che sarebbe scattato per la crescita della speranza di vita (fino al 2026) e viene fissato un meccanismo di uscita regolato da finestre trimestrali (art. 15)*; c)* viene prorogata la possibilità, per le lavoratrici, di uscita anticipata nel caso di opzione per il calcolo interamente contributivo (*cd Opzione donna*) e al ricorrere di requisiti rivisti rispetto a quelli previgenti (art. 16)*:* 58 anni (59 per autonome) al 31 dicembre 2018, non adeguato agli incrementi per l'aumento della speranza di

[4] Blocco dell'aumento dei requisiti di anzianità contributiva per la pensione anticipata, senza vincoli anagrafici, e per i lavori "precoci" appartenenti a specifici ambiti di tutela, proroga di "*Opzione donna"* e "*Ape sociale*".

vita; d) vengono bloccati, fino al 2026 (ma con l'introduzione di finestre trimestrali), per i lavoratori precoci, gli incrementi dell'anzianità contributiva che si sarebbero avuti per effetto dell'aumento della speranza di vita (art. 17)*; e)* viene prorogato il cosiddetto Anticipo pensionistico sociale (Ape Sociale – art. 18).

Vincoli - Con il comma 3 dell'art. 14: *a)* viene disposto il divieto di cumulo, a partire dal giorno di decorrenza della pensione Quota 100 e fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, tra reddito pensionistico e reddito da lavoro dipendente o autonomo. La sola eccezione al vincolo viene individuata nel caso di lavori autonomi di natura occasionale nel limite massimo di cinque mila euro annui.

Termini di decorrenza dell'uscita – Con il comma 4 e segg. dell'art. 14: *a)* si disciplinano le concrete modalità di uscita con Quota 100, prevedendo un sistema di vincoli e "finestre", queste ultime non diverse, concettualmente, da quelle in vigore prima della legge Fornero. In particolare, si opera una fondamentale distinzione tra settore privato e settore pubblico: per il primo si prevede il diritto alla decorrenza della pensione dal 1° aprile 2019 nel caso di maturazione dei requisiti a fine 2018 e comunque tre mesi dopo la maturazione del diritto a partire dal 2019; per il secondo si prevede il diritto alla decorrenza della pensione con finestre di uscita più ampie rispetto al settore privato: dal 1° agosto per coloro i quali hanno maturato i diritti entro il 28.1.2019; dopo tale data, la pensione decorre trascorsi sei mesi dalla maturazione del diritto; *b)* una disciplina specifica è prevista per Scuola e Università: per entrambi il limite per l'inoltro della domanda è stato fissato per il 28 febbraio 2019 mentre la decorrenza con l'inizio dell'anno scolastico o accademico 2019/2020.

8. Non è questa la sede per soffermarsi sui dettagli tecnici e i tanti elementi minuti dei richiamati provvedimenti. Nel rinviare per una loro rapida sintesi al prospetto sopra riportato, basti qui ricordare che le nuove norme modificano in senso permissivo la legislazione in materia di pensionamento, la quale, dopo gli interventi adottati con la legge 214/2011, prevede, in linea generale, due canali di "uscita": a) la pensione di vecchiaia, alla quale si ha diritto con 67 anni di età (dal 1° gennaio 2019) e b) la pensione anticipata il cui diritto matura con 42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva per gli uomini e un anno in meno per le donne[5]. L'innovazione consiste nell'estendere la possibilità di pensionamento anticipato introducendo un sistema di "quote" non dissimile da quello conosciuto prima della riforma Fornero[6] e grazie al quale si potrà accedere all'assegno se la somma dell'età anagrafica e degli anni di contribuzione sarà pari ad almeno 100, con il doppio vincolo che l'età non potrà essere inferiore ai 62 anni e gli anni di contribuzione a 38.

L'intreccio dei due vincoli, di anzianità anagrafica e contributiva, farà si che la platea dei potenziali beneficiari sia costituita, sempre con riferimento alla generalità dei

[5] Accanto a tali regole generali operano numerose eccezioni (vedi Riquadro 1), tra cui quella per i cosiddetti lavoratori precoci (in pensione anticipata con 41 anni di contributi, a prescindere dall'età), cresciute significativamente negli ultimi anni. Come regola generale il pensionamento anticipato per i cosiddetti contributivi puri (coloro i quali hanno iniziato a lavorare dopo il 1° gennaio 1996) è consentito nel 2019 a 63 anni e 11 mesi di età con 20 anni di anzianità contributiva effettiva se l'assegno pensionistico maturato è superiore a 2,8 volte l'importo dell'assegno della pensione sociale.

[6] Nel nostro ordinamento il "sistema delle quote" è stato in vigore tra il 2009 ed il 2012. Introdotto con legge n. 247/2007 per correggere il cosiddetto "scalone" e cioè l'aumento del requisito anagrafico da 57 a 60 anni a partire dal 2008, prevedeva per i lavoratori dipendenti l'accesso alla pensione di anzianità con 58 anni di età e 35 anni di contributi (quota 94, con entrambi i requisiti come vincolo minimo) a partire dal 1° gennaio 2008 e fino al 30 giugno 2009; nei successivi 18 mesi la quota saliva a 95, con età minima a 59 anni e poi, tra il 2011 ed il 2012 a 96 con età minima di 60 anni e anzianità contributiva minima di 35. A decorrere dal 2013 la quota sarebbe salita a 97 (con minimi di 61 di età e 37 di contributi). La stessa legge confermava il requisito minimo dei 40 anni contributivi per l'accesso alla pensione indipendentemente dall'età. I requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia erano allora di 65 anni per gli uomini e 60 per le donne con 5 anni di contributi.

lavoratori e prescindendo dalla vasta casistica delle deroghe già esistenti (vedi oltre), da tutti coloro i quali avranno un'età maggiore o uguale a 62 anni, ma minore di 67 e, contemporaneamente, un'anzianità contributiva maggiore o uguale a 38 anni ma minore di 42 anni e 10 mesi (41 e 10 mesi nel caso delle donne). Il cambiamento proposto offre, in definitiva, un'opzione aggiuntiva non soltanto a coloro i quali saranno in Quota 100, ma a tutti coloro che avranno requisiti cumulati fino ad un massimo di quota 108 (per esempio, lavoratori maschi aventi 66 anni di età e 42 di contributi).

Nell'ottica di dare risposta alla necessità di allentare i vincoli posti dalle riforme più recenti si sono mosse pure le norme che bloccano fino al 2026 il requisito di anzianità contributiva per la pensione anticipata indipendentemente dall'età anagrafica e hanno introdotto un sistema di decorrenza con finestre trimestrali, quella che ha sospeso, sempre fino al 2026, l'aumento del requisito contributivo correlato alla speranza di vita per i lavoratori precoci e quelle, infine, che hanno prorogato, con lievi modifiche, l'Opzione Donna e l'Ape sociale.

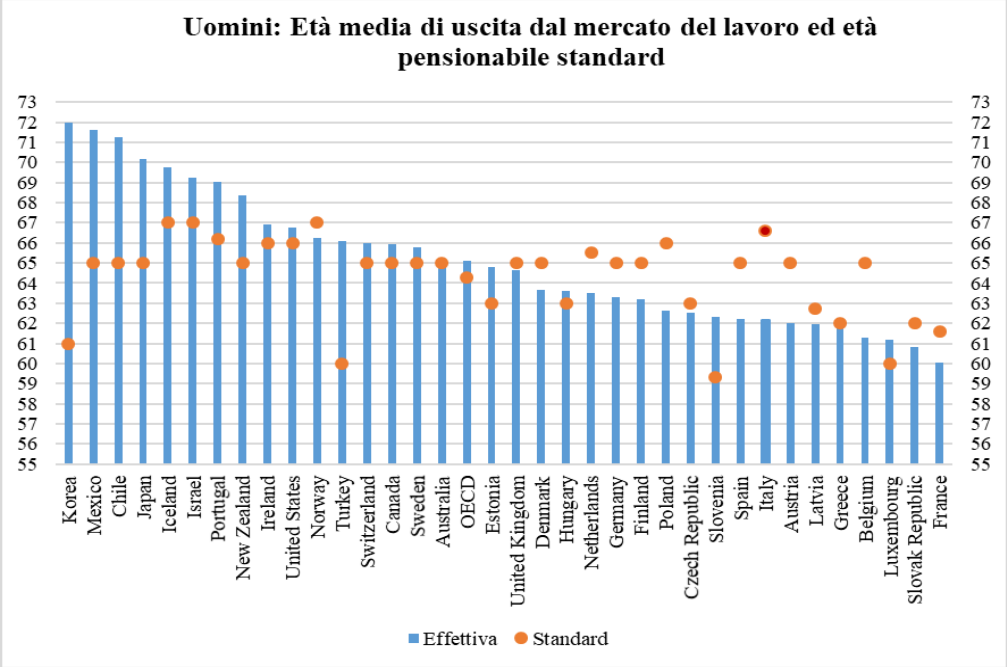
Con riguardo alle ultime due misure la Corte ha già espresso una valutazione positiva nel *Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica* sottolineando come fossero strumenti volti a garantire una più fluida fase di transizione dal vecchio al nuovo regime disegnato dalla legge n. 214 del 2011. Una valutazione che va dunque ribadita. Discorso diverso è quello relativo alla sospensione, fino al 2026, degli adeguamenti dell'anzianità contributiva all'aumento della speranza di vita per l'accesso al pensionamento anticipato - indipendentemente dall'età anagrafica (art. 15) - e per i lavoratori precoci (art. 17), misure che dal punto di vista concettuale si prestano alle stesse criticità di Quota 100 (vedi oltre). In ogni caso, il complesso di tali misure contribuisce a ridurre, rispetto alle tendenze, l'età di pensionamento invertendo un positivo trend in atto da alcuni anni.

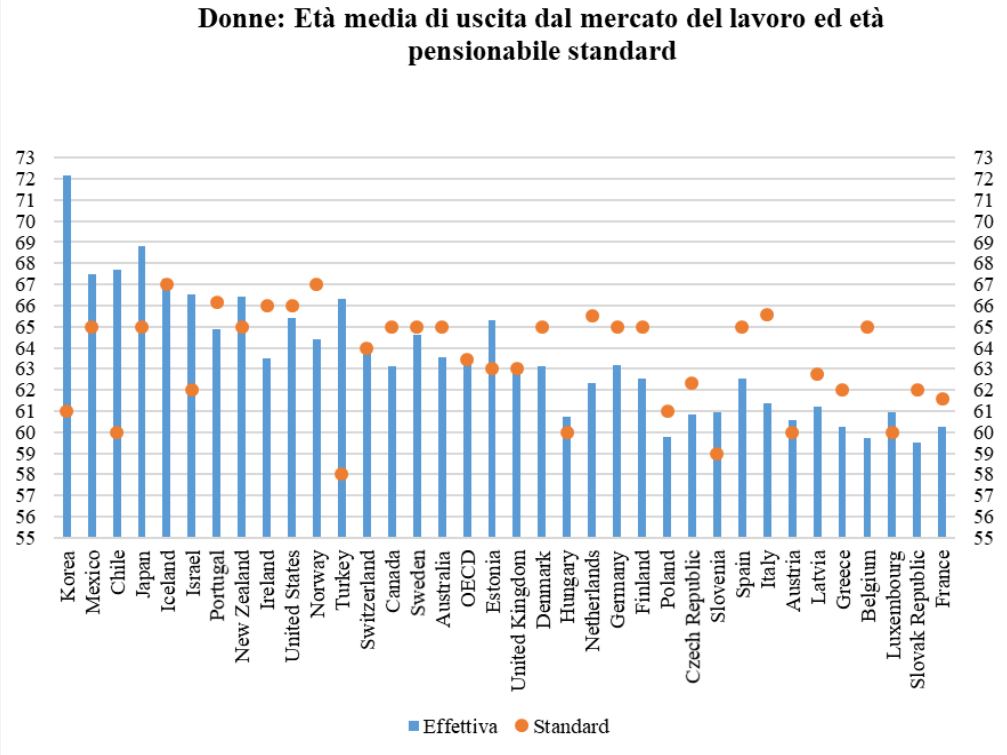
Età di pensionamento: confronti con l'Europa

9. Come si evince dai già citati dati INPS, a seguito della riforma Fornero l'età di pensionamento ha registrato una significativa crescita. Tra il 2011 e il 2018 l'età effettiva di pensionamento è passata, per le nuove pensioni liquidate nel settore privato, da 61,5 a 63,9 anni nel caso degli uomini e da 60,6 a 62,9 anni nel caso delle donne. Per quel che riguarda il requisito anagrafico, "Quota 100" viene dunque a ridurre di circa 1 anno e mezzo l'età di pensionamento per gli uomini e di quasi 1 anno per le donne e lo fa in un contesto che non sembra vedere l'Italia penalizzata, nel confronto internazionale, in termini di età di uscita dal mondo del lavoro. A tal riguardo, una comparazione su base tendenzialmente omogenea è possibile facendo riferimento ai dati OCSE, analizzati nell'ambito della pubblicazione *Pensions at glance*. Secondo le evidenze di tale studio, il quale presenta accanto all'età standard di pensionamento (intesa come età legale) una stima dell'età effettiva di uscita dal lavoro, nel 2016 l'Italia consentiva l'uscita a 62,1 anni per gli uomini e 61,3 anni per le donne, valori che si confrontavano con i 65,1 e 63,6 anni nella media dei Paesi OCSE. I Grafici 7 e 8 mostrano che nella realtà internazionale la distanza tra età effettiva ed età legale assume segno positivo (cioè si resta mediamente a lavoro oltre l'età standard) in 18 dei 35 Paesi dell'OCSE. L'Italia è, con Germania e Francia, nel gruppo dei Paesi dove l'età effettiva è inferiore a quella standard, e la distanza è la più ampia di quelle osservate (-4,4 anni per gli uomini e -4,2 anni per le donne).

GRAFICO 7

ETÀ MEDIA DI USCITA DAL MERCATO DEL LAVORO (2016): UNA COMPARAZIONE INTERNAZIONALE

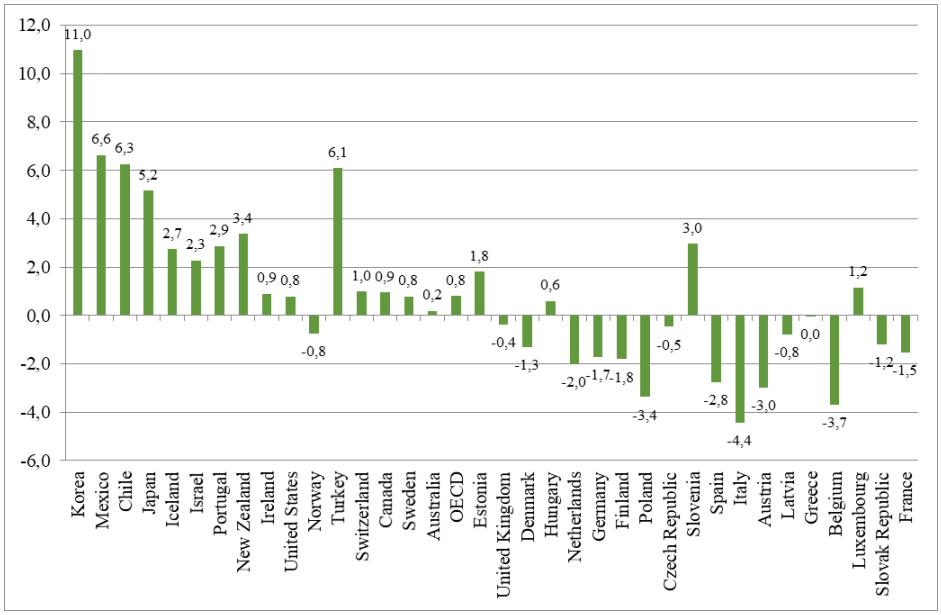




Fonte: OCSE

GRAFICO 8

USCITA DAL MERCATO DEL LAVORO NEI PAESI OCSE: DIFFERENZA TRA ETÀ EFFETTIVA E "STANDARD" (UOMINI; 2016)



Fonte: OCSE

La platea dei beneficiari

10. Secondo le stime ufficiali (Relazione Tecnica (RT) al DL 4/2019), l'allentamento dei requisiti di accesso alla pensione di cui all'art. 14 (Quota 100) dovrebbe comportare un maggior numero di pensioni pari a 290 mila alla fine del 2019 e fino a poco meno di 360 mila alla fine del triennio 2019-21. A tale stima si perviene assumendo, per il primo anno, una "propensione al pensionamento" dell'85 per cento per il settore privato e del 70 per cento per il settore pubblico[7]. A ciò corrisponderebbe un onere aggiuntivo complessivo pari a 3,8 miliardi nel 2019 e fino a 8,3 miliardi nel 2021[8]. Secondo la RT la distribuzione del numero di pensioni aggiuntive vedrebbe, in tutti e tre gli anni, la prevalenza di dipendenti del settore privato rispetto a quello pubblico (all'incirca due terzi contro un terzo) e, nell'ambito del settore privato, dei lavoratori dipendenti rispetto agli autonomi (54 contro 46 per cento)[9]. La RT non fornisce altri elementi informativi, né con riguardo alla distinzione per genere, né per sotto-settore dei principali comparti. Indicazioni aggiuntive rispetto a quelle della RT vengono dall'esame di un campione di posizioni contributive che l'INPS trasmette

[7] Si assume invece del 100 per cento nel caso dei cosiddetti "silenti".

[8] La transitorietà della misura farebbe poi gradualmente scendere l'onere (fino a 1,5 miliardi nel 2028, ultimo anno per cui si forniscono valutazioni).

[9] La Relazione tecnica stima anche gli effetti, sia in termini di numero che di onere finanziario, delle misure pensionistiche che si aggiungono a Quota 100 e che pure sono dettate dalla volontà di allentare i criteri previgenti: blocco dell'aumento del requisito contributivo per le pensioni anticipate indotto dall'aumento della speranza di vita, blocco dello stesso aumento per i lavoratori precoci, proroga dell'Anticipo pensionistico sociale (Ape sociale) e proroga di Opzione donna. Nel 2019 l'insieme di tali misure comporterebbe un aumento del numero di pensioni di circa 60 mila unità, con la conseguenza che la platea di beneficiari delle norme fin qui commentate passerebbe da 290 (Quota 100) a circa 350 mila nel 2019, da 330 a 391 nel 2020 e da 356 a 411 mila nel 2021.

annualmente alla Corte e sulla cui base sono state già svolte analisi specifiche confluite nei *Rapporti sul coordinamento della finanza pubblica* del 2017 e 2018. Da tale *dataset* si può stimare (sulla scorta di ipotesi semplificatrici, necessarie soprattutto perché i dati si riferiscono alla situazione di fine 2016 e vanno proiettati agli anni successivi) l'ordine di grandezza di alcuni altri elementi informativi, specie sulla composizione della platea potenziale. In generale tali stime confermano le indicazioni ufficiali fornite dalla RT; in particolare da esse si desume a) la forte prevalenza di lavoratori di sesso maschile (73 per cento); b) nell'ambito del lavoro autonomo, la tendenziale maggiore numerosità di commercianti ed artigiani, nell'ordine; c) per quel che riguarda il settore pubblico, un consistente numero di lavoratori del comparto scolastico (9 per cento del totale e quasi il 31 per cento del settore); un altrettanto rilevante numero di lavoratori degli Enti territoriali (15 per cento del totale e 53 per cento del settore), incluso il settore sanitario che fa capo alle Regioni[10]; per quanto riguarda, infine, la distribuzione per età, una relativa bassa quota di persone fino a 63 anni ed una maggioritaria quota di appartenenti alla classe tra 63 e 65 anni.

Le scelte di esercitare o meno l'opzione offerta da Quota 100 dipende anche dalla decurtazione dell'importo dell'assegno a cui il pensionato va incontro anticipando l'uscita dal lavoro[11]. Si consideri, a titolo di esempio, che nel caso di un 62enne con 38 anni di contribuzione e con carriera ad elevato grado di continuità di versamenti, con una retribuzione ora intorno ai 36 mila euro lordi annui, sarebbe in una situazione con circa 1/3 di pensione di natura retributiva e circa 2/3 di natura contributiva. In tal caso si può valutare che l'anticipo di cinque anni dell'età di pensione comporterebbe un taglio dell'assegno complessivo intorno al 30 per cento, di cui circa la metà derivante dal più basso coefficiente di trasformazione utilizzato per il calcolo della componente retributiva, una parte quasi altrettanto rilevante riveniente dai mancati incrementi – da nuovi versamenti - del montante contributivo nei cinque anni di anticipo e dalla rivalutazione, in quei cinque anni, del montante contributivo esistente al momento del pensionamento anticipato e, infine, una piccola parte dovuta alla possibile perdita sulla componente retributiva (lato retribuzione)

TAVOLA 4

FLUSSI MEDI DELLE PENSIONI DI ANZIANITÀ/ANTICIPATE LIQUIDATE NEL PERIODO 2008-2018

VECCHIAIA + ANTICIPATE(1)		**Numero**			**Età media**	
	Settore privato	ex iNPDAP	**Totale**	Settore privato	ex iNPDAP	**Totale**
Media 2008-2011	339.362	85.543	424.905	61,0	61,0	61,0
Media 2012-2015	246.849	65.271	312.120	62,6	61,7	62,4
Media 2016-2017	265.065	74.637	339.702	63,4	62,2	63,1
Anno 2018	307.447	103.861	411.308	63,7	(2)	(2)
Pensioni di vecchiaia						
Media 2008-2011	177.526	21.996	199.522	63,2	64,2	63,3
Media 2012-2015	128.427	15.002	143.429	65,2	64,8	65,2
Media 2016-2017	120.021	11.760	131.781	66,5	65,6	66,4
Anno 2018	137.881	30.893	168.774	66,9	(2)	(2)

[10] L'elemento della composizione anche all'interno dei sottogruppi di lavoro dipendente e lavoro pubblico è interessante anche a motivo delle probabili diverse propensioni, oltre che possibilità, di lasciare il lavoro e delle diverse problematiche che lo svuotamento di organici potrà comportare. E' del resto connessa anche a questi aspetti la decisione del legislatore di prevedere finestre mobili differenziate tra settore pubblico e settore privato.

[11] Circa l'effetto che potrà giocare (e sta giocando) la circostanza che chi anticipa il pensionamento va incontro a un naturale taglio dell'assegno, può essere utile ricordare l'esperienza delle norme su "Opzione donna" le quali hanno consentito alle assicurate con un minimo di 57 anni di età e di 35 anni di contributi, di andare in pensione, in deroga alle nuove più stringenti norme generali, optando per il calcolo dell'assegno in regime integralmente contributivo e che sono state prorogate, con modifiche, dal DL 4/2019. Secondo le valutazioni dell'Inps presentate nel XV Rapporto annuale "anche per l'anno di picco solo il 20 per cento circa delle donne che avrebbero potuto esercitare l'opzione lo ha fatto". La decurtazione media stimata dallo stesso Inps ammontava a "poco più del 35 per cento" (pag. 111).

SEGUE TAVOLA 4

VECCHIAIA + ANTICIPATE[1]		Numero			Età media	
	Settore privato	ex iNPDAP	**Totale**	Settore privato	ex iNPDAP	**Totale**
Pensioni anticipate/anzianità[1]						
Media 2008-2011	161.836	63.547	225.383	58,6	59,8	58,9
Media 2012-2015	118.422	50.270	168.691	59,8	60,8	60,1
Media 2016-2017	145.044	62.878	207.921	60,8	61,6	61,1
Anno 2018	169.566	72.968	242.534	61,0	(2)	(2)

(1) Inclusi prepensionamenti.
(2) Al momento dell'approvazione del presente Rapporto il dato non è disponibile.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

11. I cambiamenti normativi apportati negli ultimi 10 anni hanno segnato importanti mutamenti nei flussi di nuove pensioni liquidate. Se il decennio in questione si tripartisce per distinguere un periodo "ante-legge Fornero" (2008-2011), un periodo "legge Fornero" (2012-2015) ed infine un periodo "post-legge Fornero", quello che approssima la "nuova normalità" (2016-2017), vediamo che i flussi delle pensioni liquidate sono passati, in media annua, dai 425 mila circa (339 mila nel settore privato e 86 mila in quello pubblico) a 312 mila (247 mila nel privato e 65 mila nel pubblico) tra la fase ante Fornero ed il periodo Fornero e sono poi risalite a 340 mila nel periodo post Fornero.

TAVOLA 5

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL NUMERO DI PENSIONI DI ANZIANITÀ/ANTICIPATE VIGENTI E DI NUOVA LIQUIDAZIONE

	PENSIONI VIGENTI 1.1.2019		**PENSIONI LIQUIDATE NEL 2018**	
	INPS	Composizione %	INPS	Composizione %
Nord ovest	1.641.294	*37,3*	63.774	*38,0*
Nord est	1.149.251	*26,1*	50.531	*30,1*
Centro	811.510	*18,4*	28.655	*17,1*
Sud	557.528	*12,7*	17.274	*10,3*
Isole	242.793	*5,5*	7.484	*4,5*
TOTALE	4.402.376	*100,0*	167.718	*100,0*
	PENSIONI VIGENTI 1.1.2018[1]		**PENSIONI LIQUIDATE NEL 2018[1]**	
	EX-INPDAP	Composizione %	EX-INPDAP	Composizione %
Nord ovest	411.534	*25,3*	17.043	*26,5*
Nord est	363.532	*22,4*	14.978	*23,3*
Centro	345.613	*21,3*	13.119	*20,4*
Sud	333.303	*20,5*	13.458	*20,9*
Isole	171.497	*10,6*	5.649	*8,8*
TOTALE	1.625.479	*100,0*	64.250	*100,0*

(1) La distribuzione territoriale delle pensioni vigenti all'1.1.2019 e liquidate nel 2018 per la Gestione dipendenti pubblici ex INPDAP non è disponibile al momento della presentazione del presente Rapporto. Il dato relativo alle pensioni vigenti non comprende le pensioni estere e quelle non determinabili. Il totale complessivo ammonta, rispettivamente, a 1.627.198.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Limitando l'attenzione alle sole pensioni anticipate/di anzianità, i flussi medi annui sono passati (Tavola 4) dalle 225 mila del periodo pre-Fornero alle 169 mila del periodo Fornero, alle 243 mila del 2018. Come mostra la Tavola 5, la distribuzione territoriale delle pensioni di anzianità/anticipate segnala nel caso delle gestioni INPS,

una quota di trattamenti vigenti pari al 63,4 nelle Regioni settentrionali, al 18,4 al Centro e al 18,2 per cento nel Mezzogiorno; nel caso della Gestione dei dipendenti pubblici tali quote sono più basse nel caso del Nord e più alte nelle altre circoscrizioni: 47,7 per cento nel caso delle Regioni del Nord, 21,3 per cento nelle Regioni del Centro e 31,1 per cento nelle Regioni del Mezzogiorno. Le quote menzionate risultano più elevate, nel caso del Nord, se si fa riferimento alle ultime liquidazioni piuttosto che al totale dei trattamenti in essere: per le Regioni settentrionali dal 63,4 al 68,1 per cento nel caso della gestione INPS e dal 47,7 al 49,8 per cento nel caso della gestione ex-INPDAP.

12. Trattandosi di una facoltà offerta è verosimile che non tutti coloro i quali hanno maturato i requisiti per accedere alla pensione anticipata opteranno per tale soluzione. Le concrete scelte saranno naturalmente legate ad un insieme di elementi specifici e di preferenze, dalla possibilità di far fronte ad un reddito inferiore a quello che si avrebbe continuando a lavorare, alla utilità/disutilità marginale del lavoro, da aspetti organizzativi di vita familiare a condizioni di salute ed altro ancora. Di rilievo è in questo ambito il tema dei *disincentivi e delle penalizzazioni* contenute nel provvedimento. Giova rimarcare che si è di fronte a penalizzazioni solo quando vengono applicate norme che differenziano il trattamento di chi andrà in pensione grazie alle nuove misure rispetto a chi va in pensione sulla base della legislazione pre-vigente. Alla luce di tale ovvio principio, si configurano come effettive penalizzazioni: a) il divieto di cumulo del reddito pensionistico con attività lavorativa[12]; b) le finestre di uscita (che non sono nella legislazione vigente ma sono ampia parte dell'esperienza passata); c) infine il posticipo, nel caso di lavoratori del settore pubblico, della liquidazione del TFR/TFS, alla data di maturazione dei requisiti previsti dalla legge 214/2019, anche se mitigato dalla previsione che una parte di esso – fino a 30 mila euro – potrà essere corrisposta immediatamente tramite prestito bancario senza oneri per il lavoratore[13].

Non possono, evidentemente, essere considerate penalizzazioni le decurtazioni dell'assegno rivenienti dall'applicazione della vigente normativa di calcolo derivante essenzialmente dalla componente contributiva della pensione. Circa il minore importo dell'assegno che sarà percepito, vi è poi da distinguere un effetto *nozionale,* dato dalla differenza tra importo che sarà effettivamente percepito e quello che sarebbe maturato in assenza di anticipo, da un effetto *reale* che si misura tenendo anche conto della maggiore durata del periodo di pensionamento e si cifra nella differenza tra valore attuale dei flussi pensionistici attesi sull'intero arco di vita nei due casi considerati. La penalizzazione nozionale, ossia il minor importo dell'assegno, oltre che dipendere dagli anni di anticipo dipende dall'incidenza della quota contributiva sulla pensione totale: è infatti evidente che mentre le quote retributive vengono influenzate dalla decisione di anticipare l'uscita soltanto per la parte relativa alla base stipendiale (che potrebbe aumentare negli anni relativi all'anticipo, mentre il numero di anni e quindi il rendimento è sostanzialmente predeterminato), nel caso della quota contributiva il

[12] È consentita solo attività occasionale per un massimo di cinque mila euro di proventi.

[13] Non si sono invece concretizzate le ipotesi di cui pure si era parlato in sede di dibattito di stampa, di; i) perdita di una parte dei contributi figurativi; ii) imposizione del ricalcolo su base interamente contributiva come per l'istituto dell'Opzione donna; iii) correzione attuariale della componente retributiva dell'assegno.

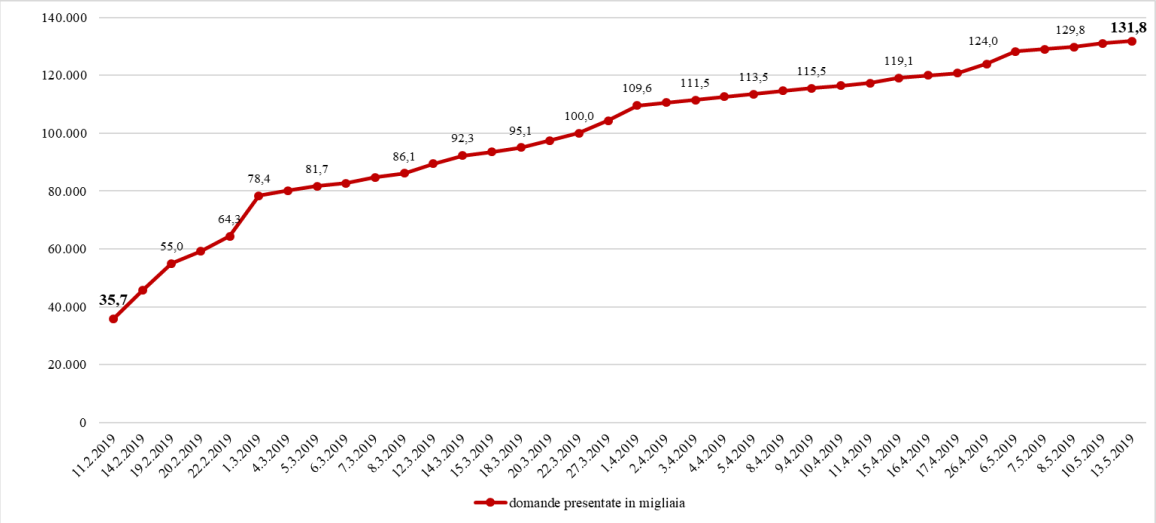
disincentivo è la risultante di tre effetti derivanti da: a) coefficiente di trasformazione più basso di quello che sarebbe stato, perché parametrato ad una età inferiore; b) montante contributivo su cui viene calcolato l'assegno più basso, a causa del venir meno dei flussi di contributi che sarebbero stati versati se si fosse rimasti a lavoro; e c) montante contributivo su cui viene calcolato l'assegno più basso, anche a causa della mancata rivalutazione, per gli anni di anticipo della pensione, dello stock in essere al momento in cui si sceglie di andare anticipatamente in pensione.

Tra gli elementi destinati ad influenzare la scelta vi è, come si è detto, l'elemento del divieto della possibilità di cumulare i proventi della pensione "Quota 100" con redditi da lavoro (eccetto che per attività occasionali entro il limite dei 5 mila euro annui). Nel Riquadro 2 vengono fornite alcune indicazioni circa la consistenza dei pensionati che cumulano attività lavorativa con reddito pensionistico. Dai già citati dati di un campione di 96 mila posizioni assicurative INPS, sia del settore privato che pubblico, si desume che, a fine 2016, i pensionati che lavoravano erano pari a 735 mila, di cui 380 mila pensionati di anzianità, 208 mila pensionati di vecchiaia e la restante parte pensionati di invalidità. Al netto dei pensionati di invalidità, i soggetti che cumulavano erano dunque pari a 588 mila, di cui il 43 per cento iscritti nelle gestioni di artigiani e commercianti. Oltre 102 mila, comunque, al FPLD.

13. Il previsto monitoraggio INPS attesta che alla data del 13 maggio 2019 per Quota 100 erano state presentate 131.843 domande, così ripartite: poco meno di 54.200 da dipendenti del settore privato (41 per cento); quasi 43.700 da dipendenti pubblici (33 per cento); circa 25.400 da lavoratori autonomi (19 per cento); infine, oltre 8.500 da lavoratori in regime di cumulo (6,5 per cento). Con riferimento all'età degli interessati, il 35 per cento ha fino a 63 anni, il 45 per cento si colloca nella fascia fra 63 e 65 anni, il restante 20 per cento ha più di 65 anni. Quasi i tre quarti dei richiedenti "Quota 100" è di sesso maschile.

GRAFICO 9

EVOLUZIONE DELLE DOMANDE PRESENTATE PER QUOTA 100
(11 FEBBRAIO 2019 -13 MAGGIO 2019) - MIGLIAIA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

La Tavola 6 dà conto della distribuzione regionale delle domande presentate ed evidenzia come esse provengano in primo luogo dalla Lombardia (12,7 per cento) e poi, nell'ordine la Sicilia (9,5 per cento), il Lazio (9,4 per cento) e la Campania (8,7 per cento). Nel pannello di destra sono stati riportati due parametri che consentono di

"relativizzare" il raffronto tenendo conto della distribuzione del numero di pensioni liquidate per vecchiaia e della popolazione residente di età compresa fra 62 e 66 anni. È immediato riscontrare il generale allineamento con entrambi i parametri, in particolare con il numero di pensioni liquidate per vecchiaia nella medesima Regione. In realtà sembra fare eccezione proprio la Lombardia, che tenuto conto di tali parametri sembrerebbe aver risposto relativamente meno delle altre Regioni all'opzione offerta da Quota 100.

Per quel che riguarda i possibili esiti delle nuove norme nel loro primo anno di vigenza, pur se una mera proiezione al 31/12/2019 dei valori fin qui registrati[14] mostrerebbe un sostanziale allineamento dei valori effettivi con quelli stimati, a cui ci si è sin qui riferito, una lettura dei dati svincolata dai parametri di stima sembra suggerire che, per l'anno 2019, il maggior numero di pensioni per Quota 100 riferite ai dipendenti pubblici potrà essere più basso di quanto ipotizzato nella relazione tecnica[15].

TAVOLA 6

DISTRIBUZIONE PER REGIONE DELLE DOMANDE PRESENTATE PER "QUOTA 100" AL 13 MAGGIO 2019

Regione	Domande presentate al 13.5.2019	% sul totale	Residenti di età compresa tra 62 e 66 anni(1) % sul totale	Pensioni di vecchiaia liquidate nel 2017(2) % sul totale
Abruzzo	3.811	2,9	2,3	2,4
Basilicata	1.786	1,4	1,0	1,1
Calabria	5.034	3,8	3,3	3,9
Campania	11.498	8,7	9,2	8,6
Emilia Romagna	9.413	7,1	7,3	7,7
Friuli-Venezia Giulia	4.198	3,2	2,1	2,1
Lazio	12.353	9,4	9,6	8,9
Liguria	4.114	3,1	2,7	2,9
Lombardia	16.741	12,7	16,0	16,0
Marche	3.799	2,9	2,6	3,0
Molise	1.079	0,8	0,6	0,7
Piemonte	8.734	6,6	7,6	6,3
Puglia	9.438	7,2	6,7	6,8
Sardegna	5.293	4,0	3,1	2,8
Sicilia	12.577	9,5	8,3	8,7
Toscana	8.787	6,7	6,3	6,9
Trentino-Alto Adige	1.776	1,3	1,6	1,5
Umbria	1.909	1,4	1,5	2,1
Valle d'Aosta	281	0,2	0,2	0,2
Veneto	9.222	7,0	8,1	7,4
TOTALE	**131.843**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(1) Popolazione residente all'1.1.2018, di età compresa tra 61 e 65 anni.
(2) Pensioni di vecchiaia liquidate nel 2017 (INPS ed ex INPDAP).
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS e ISTAT

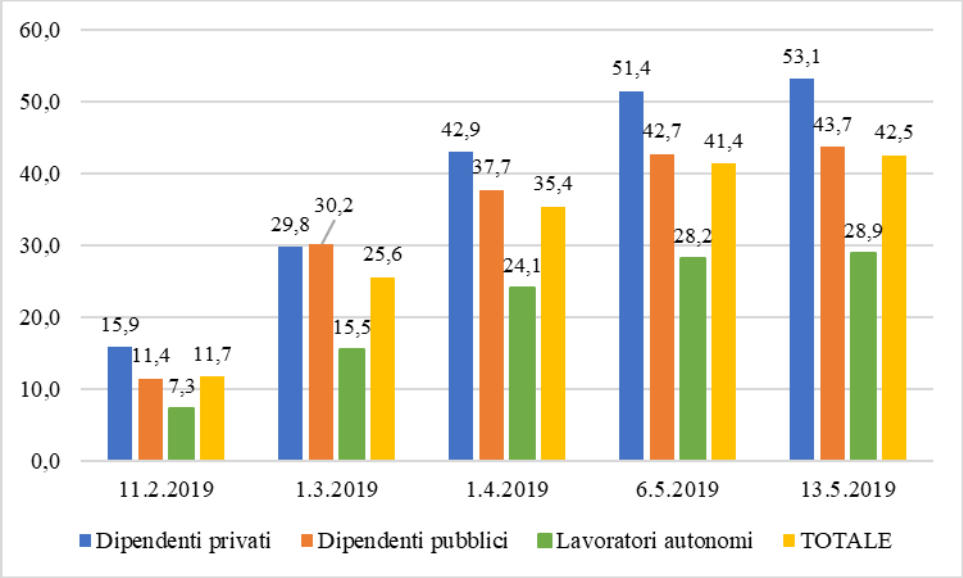
[14] La proiezione viene fatta eliminando dall'insieme dei dati disponibili, che sono a frequenza irregolare, quelli ridondanti e concentrandosi su osservazioni settimanali.

[15] Al riguardo si tenga conto che: 1) il comparto del pubblico impiego assomma 3 milioni e 243 mila dipendenti (ultimo dato disponibile: 31.12.2017), di cui circa 517 mila lavoratori del comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico (esclusi dal provvedimento) e circa 1.134 mila dipendenti (un terzo del totale) del comparto scuola e conservatori. Per quest'ultima categoria di lavoratori i termini per la presentazione della domanda per il pensionamento sono scaduti nel mese di febbraio (circa 20 mila richieste, poco meno della metà delle domande pervenute al 13 maggio per il complesso del pubblico impiego).
la metà delle domande pervenute al 6 maggio per il complesso del pubblico impiego); 2) le domande presentate entro maggio conferiscono il diritto a pensione a partire da novembre, quindi entro il mese di giugno il numero delle domande presentate indicherà il numero definitivo delle pensioni in pagamento entro l'anno. Sembra difficile che in un solo mese tale numero possa passare da 40 a 100 mila; 3) tale ultima considerazione è suffragata anche dalla progressione del rapporto fra domande presentate rispetto alla stima delle pensioni in pagamento per il 2019.

Come si vede nel Grafico 10, a pochi giorni dall'apertura dei termini, le domande presentate si attestavano, sia per i dipendenti pubblici che per quelli privati, intorno al 12-16 per cento rispetto alla stima. Al 1° marzo, si osserva una forte crescita per i dipendenti pubblici (da 11 a 30 per cento), percentuale senz'altro assorbita dai dipendenti della scuola, per i quali la scadenza era fissata a febbraio. Le domande sono, a quella data, circa 30 mila (di cui 20 mila insegnanti). A partire da quel momento, il bacino dei dipendenti pubblici è dimezzato, perché perde il comparto scuola. Al 13 maggio, la percentuale si attesta al 43,7 per cento di domande presentate rispetto alla stima, con un aumento di 13,4 punti a fronte, per i dipendenti del settore privato, di una crescita dal 1° marzo di 23,4 punti.

GRAFICO 10

PERCENTUALI DI DOMANDE PRESENTATE PER QUOTA 100:
CONFRONTO CON LE STIME DELLA RELAZIONE TECNICA PER IL 2019



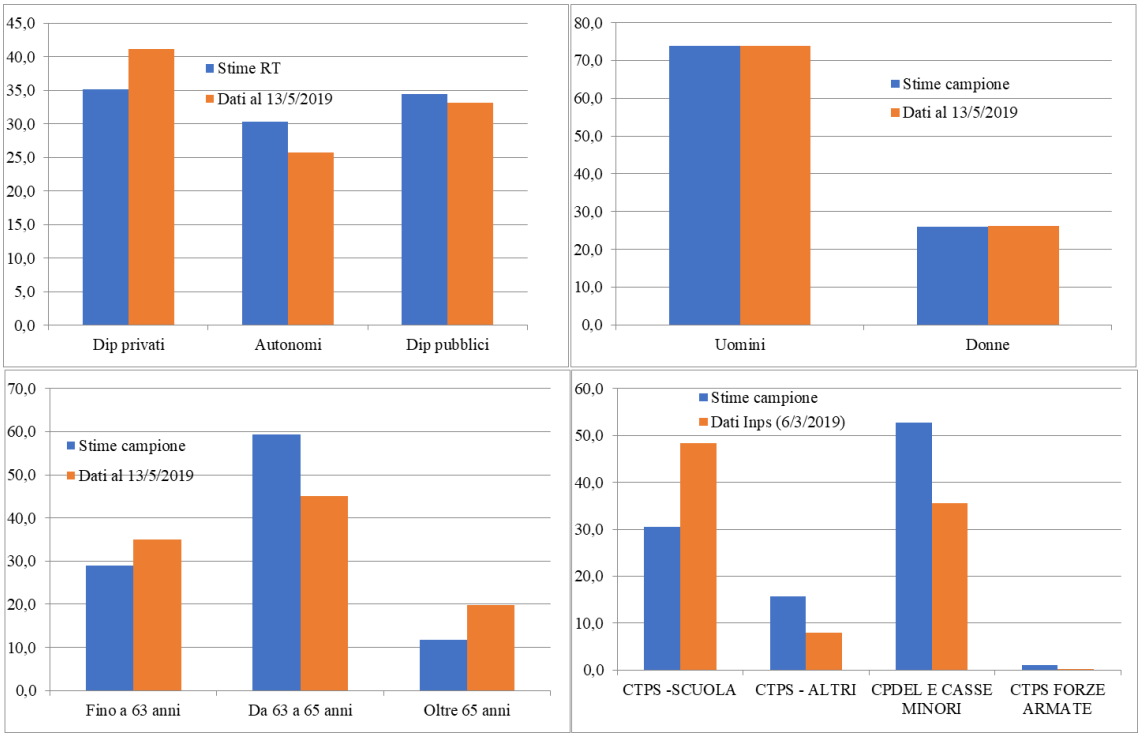
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS e Relazione tecnica al DL n. 4 del 2019

Il Grafico 11 mette a confronto le stime ufficiali a cui si è fatto riferimento, o, se non disponibili, stime basate sul già citato campione INPS, con i dati effettivi. Vi si mostra che le domande effettivamente presentate corrispondono alle caratteristiche risultanti dalla potenziale platea di beneficiari valutabile ex-ante: la distribuzione per genere conferma, dati i requisiti richiesti e la tendenziale sotto contribuzione delle donne, che la misura attrae soprattutto assicurati uomini (73 contro 27 per cento), poco più di un terzo di lavoratori pubblici e nell'ambito dei lavoratori privati, all'incirca per metà lavoratori dipendenti e per metà lavoratori autonomi (soprattutto artigiani e commercianti e poi coltivatori diretti). Anche la distribuzione per età appare in linea con le stime basate sul campione evidenziando un 30 per cento di persone fino a 63 anni, oltre il 40 per cento tra i 63 e i 65 ed il restante 30 per cento oltre i 65 anni. Dal complesso delle evidenze fin qui disponibili, emerge come le nuove norme dovrebbero generare nuovi pensionamenti per Quota 100 di un ordine di grandezza un po' inferiore a quello stimato nella Relazione tecnica mentre sul piano della composizione (per genere, comparto, età, ecc) la platea dovrebbe essere sostanzialmente in linea con

quanto stimato. Ciò rilevato, e rinviando, per aspetti di maggiore dettaglio, a quando saranno disponibili informazioni più analitiche e a carattere definitivo, è opportuno passare ora a un giudizio complessivo sul riorientamento in atto nell'ambito delle politiche pubbliche in campo previdenziale.

GRAFICO 11

CARATTERISTICHE DEI PENSIONATI DI "QUOTA 100":
CONFRONTO TRA STIME E DATI AL 13 MAGGIO 2019 (QUOTE % SUL TOTALE)



Fonte: elaborazione e stime Corte dei conti su dati MEF e INPS

Una valutazione

14. Un apprezzamento delle misure sulla previdenza non può prescindere da una rivisitazione degli accadimenti degli ultimi lustri, delle ragioni alla base delle riforme operate, dei problemi risolti e di quelli rimasti insoluti; quindi, dei nodi ancora aperti ben evidenziati dalle più recenti stime sulle tendenze di medio e lungo termine della spesa pensionistica. Occorre dunque chiedersi quali sono le ragioni ultime dell'intervento e per comprenderne la fondatezza è necessario anche fare qualche passo indietro. È quanto si farà nei prossimi paragrafi.

Le ragioni alla base degli interventi. La legge 2014/2011: un cambiamento troppo brusco?

Le innovazioni disposte, andando a modificare requisiti d'accesso fissati dopo ripetuti interventi legislativi ed individuati anche attraverso il coinvolgimento di variegate competenze, avrebbero meritato una discussione più ampia ed una maggiore

contestualizzazione nell'ambito degli attuali problemi della finanza pubblica italiana. Un dibattito che, in effetti, è mancato. Da quanto si desume dalle relazioni introduttive al DLB 2019 e al DL n. 4 del 2019, l'idea ispiratrice di fondo è che la riforma Fornero sarebbe stata troppo brusca e avrebbe determinato l'impossibilità di un ricambio generazionale nel mondo del lavoro, ora resosi improcrastinabile. In effetti, negli ultimi anni sono stati profusi notevoli sforzi al fine di risolvere i problemi indotti dal cambiamento prodotto dalla legge n. 214 del 2011, approvata, d'altra parte, nel pieno di una violenta crisi finanziaria. Con riferimento a questo *modus operandi* del legislatore, la Corte ha già avuto modo di esprimere un giudizio di apprezzamento per una scelta che ha rappresentato un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze di flessibilizzazione del sistema e la necessità di non minare la costruita sostenibilità finanziaria di lungo termine. Se si considera il complesso degli interventi operati e più sopra ricordati e le altre deroghe concesse, si può valutare che tra il 2012 ed il 2018 quasi un quarto dei soggetti che non avrebbe potuto accedere alla pensione sulla base delle vigenti regole generali, lo ha in effetti potuto fare; nei fatti, in molti casi, dunque, il sistema ha consentito l'uscita di molti assicurati anche in situazioni in cui la somma tra età ed anzianità contributiva è stata ben inferiore a 100.

Inoltre, il legislatore è intervenuto per attutire gli effetti derivanti sia dalle innovazioni della riforma Fornero sia dal funzionamento intrinseco del sistema contributivo anche in circostanze diverse da quelle già segnalate. Basti ricordare in proposito da un lato la decisione di cui al DL n. 65 del 21/5/2015 (convertito nella legge 109 del 17/7/2015), con il quale si è evitata la riduzione dei montanti contributivi che vi sarebbe stata nel caso della piena applicazione di quanto disposto dalle norme[16]. Una riflessione aggiuntiva merita la natura degli effetti sui conti pubblici stimati a livello ufficiale. Se essi, infatti, ai fini della legge di bilancio, sono per definizione misurati in termini di maggiori spese immediate rispetto agli esborsi a legislazione vigente, cosa diversa e importante, su cui la relazione tecnica non fa valutazioni, è l'effetto in termini di maggiore debito pensionistico implicito (valore attuale del flusso di esborsi futuri *meno* gli introiti a copertura). È bene considerare al riguardo alcune delle cifre chiave che connotano al momento il bilancio della previdenza italiana. Secondo i dati dell'INPS, maggiore erogatore di trattamenti, nel 2018 sono state liquidate nel settore privato 306 mila pensioni (anticipate + vecchiaia, escludendo prepensionamenti, invalidità ed altro), di cui 41 mila in regime integralmente contributivo (contributivo puro), 49 mila in regime retributivo puro e 216 mila in regime misto; la quota di pensioni calcolate con il metodo contributivo puro sulle pensioni vigenti all'1/1/2019 è pari al 3,5 per cento, mentre è stata per l'appunto del 16,1 per cento quella relativa alle liquidate del 2018. Purtroppo, non si dispone di informazioni circa l'incidenza delle componenti retributive sulle pensioni liquidate in regime misto, ma è ragionevole ritenere che essa sia ancora importante. In un tale contesto, per un numero considerevole di pensionandi la facoltà di anticipare il pensionamento, equivale, *sic et simpliciter*, a creazione di nuovo debito pensionistico. In aggregato, un tale debito sarà costituito dalla sommatoria di tutti i deficit incrementali che tuttavia diventeranno via via minori (fino a scomparire) man a mano che crescerà la quota contributiva.

[16] Si fa riferimento al fatto che per il 2015, a seguito della crisi, la media mobile a cinque anni della crescita nominale del Pil, di segno negativo, è stata fissata a zero e al meccanismo attraverso il quale si è parzialmente derogato, in taluni casi, alla norma generale sull'indicizzazione del requisito anagrafico alla speranza di vita.

L'INPS ha valutato che l'effetto in termini di debito pensionistico implicito potrebbe ragguagliarsi, - considerando anche misure diverse da quelle puntuali di cui al DLB - in 117 miliardi, un importo che deriverebbe dalla sommatoria di una maggiore spesa cumulata, tra il 2019 ed il 2046 (data successivamente alla quale tutte le nuove pensioni saranno erogate in regime di contributivo puro), pari a circa 400 miliardi e i successivi risparmi dovuti dai ritorni, rispetto al tendenziale, garantiti dal sistema contributivo.

Un punto di rilievo è naturalmente quello degli effetti di Quota 100 sull'andamento dell'occupazione. La decisione di offrire la possibilità di uscire dal lavoro prima di quanto disposto dalla legislazione vigente è infatti motivata dalla volontà di facilitare la crescita dell'occupazione giovanile ed aiutare, in una fase di forti trasformazioni tecnologiche connotate in particolare dalla digitalizzazione dei processi produttivi, il ricambio generazionale. Quanto alla possibile maggiore occupazione "sostitutiva" della forza lavoro che si ritira in quiescenza, non si può che ricordare che molti studi internazionali non sembrano trovare forti correlazioni tra riduzione dell'età di pensionamento e crescita dell'occupazione. Nei Paesi in cui l'età effettiva di pensionamento è più bassa non si riscontra, generalmente, un più elevato tasso di occupazione giovanile; semmai, traducendosi, la riduzione dell'età, in maggiore debito pensionistico implicito, le imprese tendono a incorporare aspettative di crescita del costo del lavoro dettate proprio dall'esigenza di riportare in equilibrio di lungo termine il sistema e dunque ridurre, *ceteris paribus*, la domanda di lavoro. Con riguardo all'effetto positivo della possibile occupazione "sostitutiva" sul debito pensionistico va anche considerata l'esistenza di uno scarto tra livelli retributivi dei lavoratori in prossimità di pensionamento e dei lavoratori di primo ingresso nel mercato del lavoro. Da questo punto di vista, anche nell'ipotesi che ad ogni nuovo pensionato in Quota 100 si sostituisse un nuovo assunto, considerando lo scarto retributivo e il fatto che la percentuale di contribuzione sociale complessiva è pari al 33 per cento della retribuzione lorda, la condizione perché l'operazione avvenga in un quadro di pieno equilibrio nei conti previdenziali è che ad ogni uscita corrispondano circa quattro o cinque nuove assunzioni (tre nel caso di parità di retribuzione tra chi esce e chi entra).
Un elemento che ostacolerà, tra gli altri, la sostituzione è quello del possibile *mismatch* qualitativo dei lavoratori.

Al fine di acquisire informazioni sul tema della corrispondenza tra le caratteristiche dei soggetti che rientrano nelle platee dei potenziali beneficiari di Quota 100 e Reddito di cittadinanza, è stata condotta un'analisi basata su micro dati di fonte ISTAT ed Eurostat (Indagine sulla rilevazione delle forze di lavoro e indagine Eu-Silc). L'esercizio, che ha dovuto fare ampio utilizzo di ipotesi semplificatrici e variabili proxy per la misurazione di taluni requisiti (per esempio, quello dell'anzianità contributiva) e che fornisce pertanto solo indicazioni di larga massima, ha messo in evidenza ampie disomogeneità tra le figure candidate all'uscita dal mercato del lavoro (tramite Quota 100) e all'entrata in esso (tramite il Reddito di cittadinanza). La platea di Quota 100 presenta quote rilevanti di maschi. La distribuzione sulla base dei titoli di studio evidenzia una elevata percentuale di laureati, coerente con un'elevata incidenza di dipendenti pubblici operanti in settori quali sanità e istruzione (la disaggregazione per gruppo di laurea evidenzia infatti un elevato peso dei laureati in discipline letterarie e in medicina). Di contro, la platea del Reddito di cittadinanza evidenzia quote maggioritarie di donne e, in generale, di soggetti scarsamente istruiti (il 62 per cento ha licenza elementare o al massimo licenza di scuola media), e senza esperienze lavorative (oltre il 61 per cento degli elegibili dichiara di non aver mai lavorato). L'inesistente o scarsa esperienza lavorativa, unita alla bassa istruzione, rappresentano un grosso problema per l'occupabilità di queste persone una volta attivate ed entrate nelle forze lavoro, con il rischio che si trasformino in disoccupati di lunga durata. Per chi invece ha esperienze lavorative precedenti, si rileva come i settori siano prevalentemente di bassa specializzazione. I risultati dell'esame hanno in sostanza evidenziato come i due interventi disposti potrebbero avere un effetto non trascurabile sulla composizione della forza lavoro e se non adeguatamente gestiti potrebbero dar luogo a fenomeni di *mismatch*, sia in termini

settoriali che di competenze. In particolare, più che la fuoriuscita di occupati per effetto del pensionamento anticipato, l'ingresso di persone attualmente al di fuori del mercato del lavoro, spesso ai suoi margini, come effetto collaterale dell'attuazione del reddito di cittadinanza richiede attenzione. Se l'attivazione di persone inattive è in sé fenomeno positivo, occorre evitare le potenziali connesse problematiche: solo ingenti sforzi di formazione e concreto rafforzamento dell'*employability* possono evitare che la stessa resti per lo più formale, limitata all'iscrizione al Centro per l'Impiego locale per poter beneficiare del previsto beneficio, trasformando semmai gli inattivi in disoccupati permanenti.

Un passo indietro: il processo riformatore degli ultimi decenni

15. Una valutazione del nuovo intervento in campo pensionistico può giovarsi di un rapido *excursus* storico sul lungo processo riformatore che ha segnato l'ultimo trentennio e, in particolare, della sottolineatura di alcune decisioni (e non decisioni) che hanno caratterizzato decisivi momenti di snodo.

Al fine di costruire un impianto in grado di assicurare adeguatezza delle prestazioni, sostenibilità macro finanziaria, equità intergenerazionale e neutralità microeconomica, il sistema pensionistico italiano comincia ad intraprendere operazioni di riforma dagli inizi degli anni Novanta. Nel corso di quegli anni si approvano tre importanti riforme (la riforma Amato nel 1992, la riforma Dini nel 1995 e la riforma Prodi nel 1997), finalizzate ad assicurare il conseguimento contestuale degli obiettivi sopra ricordati[17]. Nonostante quegli interventi e i rilevanti risparmi ad essi associabili, ancora agli inizi degli anni duemila risulta chiaro che l'Italia avrebbe comunque dovuto destinare alle pensioni, in prospettiva, fino al 16 per cento del Pil (anche se 7 punti in meno di quello che sarebbe stato necessario in assenza di riforme).

A metà degli anni 2000 la RGS valutava che nei decenni successivi la curva della spesa pensionistica (in Quota di Pil) si sarebbe configurata come una parabola con una pronunciata gobba; in particolare, essa avrebbe esibito un tratto sostanzialmente orizzontale fino al 2007/8 e cominciato poi a crescere fino al 2030-2031, prima (fino al 2015-16) a ritmo più intenso e poi in misura meno marcata. Il punto di massimo si sarebbe toccato nel 2031/32 intorno al 15,8/16 per cento del Pil; sarebbe iniziato dopo un deciso calo, prima lento e poi più rapido; intorno alla metà della seconda fase si sarebbe tornati intorno al 13,5 per cento.

Risulta altresì evidente che il sistema costruito con la stessa riforma Dini, pur radicalmente cambiato aveva lasciato aperti - come del resto segnalato dalla *Commissione* incaricata della prima verifica degli effetti della legge n. 335 del 1995 -

[17] La riforma Amato si caratterizza da un lato per essere la prima ad adottare misure emergenziali come il blocco temporaneo delle pensioni di anzianità e dall'altro per disporre: la eliminazione dell'indicizzazione ai salari reali; l'innalzamento dei requisiti anagrafici per il diritto al pensionamento di vecchiaia (da 60 a 63 anni per gli uomini e da 55 a 58 anni per le donne); l'inasprimento dei requisiti di contribuzione per il diritto alla pensione di vecchiaia e di anzianità (rispettivamente da 15 a 20 anni e da 20 a 35 anni); l'inasprimento dei criteri di calcolo della pensione (base pensionabile uguale alla media delle retribuzioni degli ultimi 10 anni - o dell'intera vita lavorativa - invece che alla retribuzione media degli ultimi cinque anni o addirittura all'ultima retribuzione nel caso del settore pubblico).
La riforma Dini si distingue soprattutto per la sostituzione del sistema di calcolo retributivo con il sistema contributivo per i lavoratori assunti a partire dal 1996 e, pro-rata, per coloro i quali avevano maturato, al 31/12/95 meno di 18 anni di contribuzione. Inoltre, dispone: la flessibilizzazione dell'età di pensionamento (tra 57 e 65 anni per uomini e donne); l'ulteriore inasprimento dei requisiti per la pensione di anzianità (40 anni di contribuzione senza limiti di età o almeno 35 anni di contribuzione con 57 anni di età, limite crescente nel tempo); l'avvio di un processo di armonizzazione contributiva.
La riforma Prodi elimina alcune disparità per le pensioni di anzianità pubbliche e private elevando in particolare, seppur molto gradualmente, l'aliquota contributiva per i lavoratori autonomi (dal 15 per cento al 15,8 per cento tra il 1997 ed il 1998 e di 2 decimi di punto all'anno successivamente fino al 19 per cento nel 2014).

problemi di vario genere: in *primis*, l'eccessiva lunghezza della fase di transizione, ma anche, una serie di insufficienze nel suo funzionamento *a regime*: *coefficienti di trasformazione* che si aggiornavano soltanto una volta ogni 10 anni; che venivano allora applicati soltanto per le fasce di età comprese tra i 57 e i 65 anni e non anche per i segmenti immediatamente inferiori e superiori (con conseguenze distributive a favore dei pensionati al di sotto dei 57 e a discapito di quelli al di sopra dei 65 anni); che facevano (e fanno) riferimento alla speranza di vita misurata dall'ISTAT ex-post, e non a quella prevedibile sulla base di attendibili schemi previsionali; che erano (e sono) uguali per uomini e donne incorporando, quindi, un implicito processo di redistribuzione a favore delle seconde, con una speranza di vita più lunga.

Si arriva fondamentalmente agli anni Duemila con la consapevolezza di una serie di errori commessi e di una densa, teorica, agenda di interventi da realizzare. Se si esamina il dibattito del tempo, quell'agenda, secondo gli esperti di previdenza, avrebbe dovuto includere, solo per ricordare i principali, i seguenti punti: estensione generalizzata pro-rata del metodo contributivo, disincentivi e modifiche della disciplina delle pensioni di anzianità con la correzione attuariale della componente retributiva della pensione, rafforzamento degli ammortizzatori sociali, accelerazione del processo di omogeneizzazione delle aliquote contributive, destinazione del TFR alla previdenza complementare, eventuale decontribuzione per le assunzioni dei giovani, allineamento dei requisiti della pensione di vecchiaia per uomini e donne. Tentativi di ulteriori interventi vengono poi operati attraverso la riforma Maroni-Tremonti, proprio al fine di colmare le lacune degli interventi riformatori adottati negli anni '90, ma fondamentalmente non hanno successo fino a quando la "questione pensionistica" riemerge e ad essa si risponde con la sostanziale abolizione delle pensioni di anzianità (il cosiddetto scalone), per il quale, però, ancora una volta, si prevede la decorrenza a partire da una data futura, nel caso il 2008. Nell'ambito della legge di bilancio per il 2008 si decide di eliminare lo scalone introducendo proprio il sistema delle quote.

In definitiva, la storia che va dagli inizi degli anni '90 e fino al 2011 sembra essere fatta di una serie di passi, talvolta piccoli, talvolta grandi, ma sempre, insufficienti. Spesso si depotenziano interventi già operati e approvati con decorrenza successiva. Si potrebbe osservare che se in sede di approvazione della legge Dini, nel 1995, si fosse disposta l'applicazione generalizzata pro-rata del metodo contributivo, probabilmente non sarebbe stata necessaria, nel 2008, l'approvazione dello "scalone"; e se, parimenti, non fosse poi stato eliminato lo scalone, non sarebbe stata necessaria la legge 214/2011, una legge che sembra in sostanza configurarsi come l'esito di "non scelte" passate, probabilmente inevitabile in un contesto di dilagante crisi del debito sovrano.

Le riforme alla prova dei test macroeconomici e demografici degli ultimi lustri

16. Ci si deve chiedere se, dopo le riforme realizzate negli ultimi lustri e a distanza di 23 anni dall'introduzione dello schema contributivo, il sistema pensionistico italiano non meritasse, effettivamente, una rivisitazione e una messa a punto. E in quale direzione. La risposta ad un tale quesito è parzialmente positiva, ma solo nel senso che nel corso degli ultimi decenni, e negli anni di crisi in particolare, si sono raccolte evidenze sulle *performance* di variabili cruciali (Pil, occupazione, produttività, tassi di natalità e mortalità, ecc.), tali da spingere a riconsiderare le caratteristiche del sistema in

ottica prospettica. Le riforme realizzate in Italia, pur tra le più organiche e meglio congegnate dal punto di vista della loro intrinseca architettura, sono comunque basate su una serie di parametri economici e demografici che richiedono una verifica nel corso degli anni. Come è di recente emerso da molte analisi, gli sviluppi macroeconomici e demografici degli ultimi anni hanno contribuito ad indebolire, per alcuni versi, lo schema originario. Si fa qui riferimento, *in primis*, alle elaborazione effettuate dalla stessa RGS, con gli ovvi collegamenti a quelle della Commissione europea (*Ageing Working Group,*AWG), ma anche alle valutazioni della Banca centrale europea e del Fondo monetario internazionale, per menzionare solo le principali.

Sotto questo profilo, le variabili determinanti del "problema pensionistico" restano quelle note da tempo, e che del resto hanno ispirato, in Italia, il lungo processo riformatore e in particolare il passaggio al sistema contributivo, ma che appaiono mostrare oggi, alla luce delle più recenti proiezioni, squilibri di dimensioni superiori alle attese: si tratta dei crescenti tassi di dipendenza connessi ai modesti tassi di fertilità e nascita, alle allungate aspettative di vita, a flussi migratori *netti* inadeguati a controbilanciare tali forze.

RGS e CE/AWG

17. Con riguardo all'Italia, sui fronti menzionati le proiezioni della RGS e della Commissione europea e del suo AWG (*Ageing Working Group*), basate sui nuovi scenari demografici e di crescita, disegnano un quadro non rassicurante.

Secondo la RGS il rapporto spesa per pensioni su Pil registrerà un incremento massimo di 7/8 decimi di Prodotto nel 2040 (al 16,3 per cento contro il 15,6) e si attesta a 3 decimi di punto nel 2070 (13,1 per cento contro il 12,8), fine del periodo di proiezione. Nello "scenario nazionale" la variazione è determinata principalmente dal deterioramento del quadro demografico. Determinante di fondo è la stima/ipotesi di una riduzione del flusso netto di immigrati (media annua di 154 mila unità contro le 209 mila unità della precedente previsione), che ridimensiona l'offerta di lavoro, e quindi di occupati, determinando una contrazione del tasso di crescita medio del Pil (1,2 per cento medio annuo nell'intero periodo di previsione contro l'1,5 per cento della precedente previsione). Sull'offerta di lavoro influiscono, oltre al flusso netto di immigrati, la revisione al ribasso del tasso di fecondità (valore iniziale 2016 pari a 1,34 a fronte del precedente 1,44). La differenza di stima nella spesa pensionistica comporta un effetto cumulato sul debito pubblico in rapporto al Pil pari a 8,9 punti percentuali nel 2040 (circa 150 miliardi di euro 2016) e di 32,6 punti percentuali alla fine del periodo di previsione.
Le proiezioni aventi come base le ipotesi dello scenario EPC-WGA (baseline), definite in ambito europeo per la predisposizione delle previsioni delle spese pubbliche *age-related* del round 2018, risultano ancora meno confortanti di quelle appena commentate. La ragione sta nelle più sfavorevoli ipotesi/valutazioni relative ai flussi migratori e alla produttività, specie, la Produttività Totale dei Fattori (PTF) fortemente ridimensionata dalla caduta degli investimenti e dal conseguente abbattimento dello stock di capitale. Sul fronte demografico, lo scenario EPC-WGA ipotizza, rispetto alla precedente previsione (Europop 2013), una sensibile contrazione del flusso netto di immigrati (la consistenza media per il periodo 2017-2030 era di 360 mila unità contro le 176 mila dello scenario attuale, mentre nel periodo 2017-2060 si attestava a 306 mila contro le 194 mila dell'attuale). Ancora più marcati sono i peggioramenti di natura macroeconomica e del tasso di crescita della produttività in particolare: il valore iniziale 2020 - negativo - scende da -0,1 a -0,2; passa nel 2030 a 0,3 (era 0,7), si porta a 0,9 nel 2040 (era 1,6); sale a 1,5 nel decennio successivo e si stabilizza a 1,6 dal 2060, con scarti di un decimo di punto rispetto alla precedente previsione. Come riflesso e sintesi di tali ipotesi di base il tasso di crescita del Pil passa, nel periodo di previsione fino al 2060, da un livello medio annuo di circa 1,4 per cento del precedente round 2015 (in linea con la media UE) ad un valore di circa 0,7/0,8 per cento, quasi la metà della media dei Paesi UE. Lo scarto rispetto alle previsioni del DEF 2017 mostra un incremento del rapporto spesa pensionistica/Pil che raggiunge i 2 punti percentuali nel 2035, si porta ad un massimo di 2,7 punti attorno

al 2045 e si attesta intorno ai 6 decimi di Prodotto alla fine del periodo di previsione. L'effetto del peggioramento delle stime (della spesa per pensioni) sul rapporto debito pubblico/Pil risulterebbe di circa 30 punti nel 2040 e addirittura di 117,3 punti nel 2070.
Le differenze tra lo scenario nazionale base e lo scenario EPC-WGA baseline sono quindi molto significative (con scarti tra le curve della spesa pensionistica (in Quota di Pil) fino a 2,2 punti attorno al 2040 e nella parte centrale del periodo di previsione) e trovano spiegazione principalmente nei differenziali di crescita economica (le altre ipotesi, per esempio quelle di mortalità, non risultano significativamente diverse).

Banca centrale europea

18. Non sono d'altra parte incoraggianti le indicazioni della BCE. La questione pensionistica va inquadrata nel più generale ambito degli effetti economici dell'invecchiamento della popolazione, con la consapevolezza che il disegno dei sistemi pensionistici non può essere considerato qualcosa di esogeno, predeterminabile sulla base di pur legittimi, in astratto, *desiderata,* concernenti l'età di pensionamento e il connesso trattamento. Piuttosto, le riforme possono rappresentare uno dei modi per far fronte, almeno in parte, alle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione sull'economia e sui bilanci pubblici[18].

Secondo valutazioni della BCE effettuate con l'ausilio di un modello econometrico stilizzato per l'intera Area dell'euro, uno *shock* pari ad un aumento di 10 punti percentuali del tasso di dipendenza è destinato a produrre una riduzione del Pil pro-capite di poco inferiore al 5 per cento (4,7 per cento), con una riduzione dei consumi pro-capite del 5,6 per cento e dell'occupazione del 5,1 per cento. Ulteriori esercizi volti a valutare in che misura riforme dei sistemi pensionistici possono mitigare tali effetti avversi, mettono in evidenza come l'effetto migliore sia associabile ad interventi finalizzati all'aumento dell'età di pensionamento: la riduzione dei 4,7 punti sarebbe controbilanciata da una tale misura per ben 3,6 punti in termini di reddito pro capite (4,1 e 3,8 rispettivamente l'effetto compensativo su consumi e occupazione). Di contro, riforme che si concentrino sulla riduzione dell'importo delle pensioni sarebbero sostanzialmente ininfluenti in termini di capacità di mitigare la riduzione del Pil pro-capite indotta dall'aumento del tasso di dipendenza, mentre sarebbero addirittura controproducenti, con l'effetto di una ulteriore esacerbazione della perdita di Prodotto e di occupazione, misure eventualmente orientate all'aumento dei contributi sociali o, peggio ancora, delle imposte sui redditi.

Una rivisitazione del sistema pensionistico dovrebbe dunque tenere conto del fatto che, come mostrano studi recenti, in contesti con crescenti tassi di dipendenza l'aggiustamento più efficiente è proprio quello che incrementa l'età di pensionamento. La rivisitazione non potrebbe d'altra parte ignorare una serie di punti critici che sono stati sollevati nel dibattito, il tutto evitando quello che l'istituto identifica come "*a risk of complacency".*

[18] L'invecchiamento della popolazione provoca rilevanti effetti sull'economia, oltre che sui bilanci pubblici. Due sono i canali attraverso i quali le capacità di crescita vengono negativamente influenzate: dal lato della domanda muta la composizione della spesa aggregata a danno dei consumi dal momento che gli operatori cercano di risparmiare di più per far fronte ad un più lungo periodo di non lavoro; dal lato dell'offerta si riduce l'occupazione. Mutano, conseguentemente, i prezzi relativi, a favore dei prezzi dei beni e con tendenziali rincari dei prezzi dei servizi.

Fondo monetario internazionale

19. Valutazioni non dissimili e che sollecitano una verifica della plausibilità delle ipotesi macroeconomiche e demografiche alla base delle proiezioni della spesa pensionistica sono infine quelle del Fondo monetario, che non manca di evidenziare la persistente generosità del sistema italiano e la necessità di interventi correttivi per prevenire rischi futuri. Le *implicazioni di policy* dell'analisi richiederebbero, secondo l'Istituto, di intervenire, rendendole meno generose, su una serie di determinanti: dal tasso di rendimento riconosciuto per la componente retributiva (2 per cento annuo) alla lunghezza del periodo a cui è riferita, sempre in ambito di pensione retributiva, la base pensionabile, dal tasso di sconto utilizzato (1,5 per cento) per derivare i coefficienti di trasformazione al meccanismo che disciplina l'erogazione delle pensioni di reversibilità, dall'erogazione della quattordicesima alla correzione attuariale della componente retributiva di tutte le pensioni.

In conclusione: quale sostenibile "riforma delle riforme"?

20. Alla luce della disamina fin qui compiuta, il sistema pensionistico italiano sembrerebbe necessitare piuttosto che di una modifica sperimentale e provvisoria, che non contribuisce a creare quel clima di certezza particolarmente importante quando si fa riferimento a una così rilevante quota di spesa corrente, di una verifica più complessiva e meglio contestualizzata, il cui esito dovrebbe tenere in conto *l'insieme* delle criticità evidenziatesi in questi anni: certamente gli elementi di rigidità della legge 214/2011, ma, anche, i risultati dei test macroeconomici e demografici a cui il sistema è stato sottoposto nel corso del tempo soprattutto in termini di conseguenze sulla spesa pensionistica di lungo periodo e sulla sua sostenibilità. Sotto quest'ultimo aspetto, politiche attente al rilancio della crescita, al contrasto del calo della popolazione, allo stimolo della produttività attraverso investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, potranno mitigare gli effetti ora stimati sulla spesa pensionistica di medio e lungo termine - che sono oggi ben peggiori di quanto valutato negli anni passati. Non appare quindi necessario/urgente "stringere", come suggerito dagli organismi internazionali, le viti di un impianto riformato a più riprese e non senza costi sociali. E tuttavia, modifiche di allentamento e di scarsa considerazione del conseguente incremento del debito pensionistico, non possono non destare perplessità ove non ricondotte in un quadro di compatibilità macro finanziarie generali.

L'aver optato per una misura di natura sperimentale, limitata al triennio 2019-21, lascia comunque spazio all'esame dei modi opportuni per conciliare le diverse esigenze in campo, tra le quali milita anche, ma non solo, quella della flessibilizzazione dell'età di uscita dal lavoro. Nel necessario bilanciamento delle esigenze in campo, il tema del grado di flessibilizzazione dell'età di uscita merita di essere affrontato con organicità. Si consideri che per coloro i quali vanno in pensione in regime di calcolo contributivo puro, l'uscita, a legislazione vigente, è consentita a 64 anni (se con 20 anni di anzianità contributiva e trattamento superiore a tre volte il minimo). Anche al fine di non determinare una problematica balcanizzazione tra "contributivi puri" e appartenenti al regime misto (che risulterà vivida quando cominceranno i pensionamenti di chi avrà

iniziato a lavorare a fine ’95 e chi a inizio ’96), sarà da studiare - come del resto proposto da tempo nel dibattito tra esperti della materia[19] - la possibilità di consentire l’uscita dentro una banda (per esempio di tre anni) intorno all’età standard di pensionamento (gli attuali 67 anni con i successivi agganci alla speranza di vita) prevedendo però la correzione attuariale sulla componente retributiva della pensione, correzione in grado di evitare, in aggiunta a quello finanziario (di cassa), il problema della crescita del debito pensionistico implicito.

ALTRE MISURE IN MATERIA PREVIDENZIALE

21. Oltre alle misure relative a Quota 100 e, più in generale ai requisiti per l’accesso anticipato al pensionamento, la manovra in campo pensionistico costituita dal combinato disposto di LB e DL reca anche alcune altre misure, in parte dai risvolti di natura quantitativa, tra cui almeno due vanno qui ricordate: la modifica della disciplina della perequazione ai prezzi delle pensioni vigenti e il contributo di solidarietà dei trattamenti di importo elevato.

Le modifiche dello schema di perequazione ai prezzi delle pensioni vigenti

Per quel che riguarda la modifica dello schema di perequazione ai prezzi delle pensioni vigenti, premesso che negli ultimi anni la disciplina della rivalutazione monetaria degli assegni ha attratto sovente l’attenzione del legislatore, con le modifiche in commento è stato posticipato di un triennio, al 2022, il ritorno a quanto previsto dalla legge 388/2000 che oltre a prevedere 3 soli scaglioni operava su base progressiva determinando aliquote medie più favorevoli.

Dal 1° gennaio 1999 la perequazione si riferisce (art. 34, comma 1, della legge n. 448/1998) al reddito pensionistico complessivo (cumulo delle pensioni percepite). La legge 388/2000 prevede tre scaglioni a cui si applicano percentuali di perequazione decrescenti: 100 per cento fino a tre volte il minimo, 90 per cento tra tre e cinque volte e 75 per cento oltre cinque volte. Il meccanismo è di tipo progressivo; le percentuali si applicano a scaglione e si determina quindi una percentuale di copertura media. Prima del 2001 la materia era regolata dall’articolo 24 della legge 41/1986 che garantiva un adeguamento pieno per i trattamenti fino a 2 volte il minimo, al 90 per cento tra 2 e 3 volte il minimo e del 75 per cento per le fasce eccedenti il triplo del trattamento minimo. Con il DL 201/2011 viene bloccata l’indicizzazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il minimo. Le pensioni di importo inferiore vengono invece adeguate pienamente all’inflazione. Dal 1° gennaio 2014, la legge 147/2013 ha introdotto un sistema di rivalutazione suddiviso in cinque fasce, con percentuali di perequazione decrescenti, riferite all’intero importo, e quindi senza progressività. La legge 208/2015 ha prorogato tale meccanismo, che sarebbe dovuto venire meno dal 2016, fino al 31 dicembre 2018.

[19] Si veda per esempio S. Gronchi in laVoce.info del 3 luglio 2018.

TAVOLA 9

EFFETTO DELLE MODIFICHE DELLE NORME SULL'INDICIZZAZIONE AI PREZZI DELLE PENSIONI

				2019 P	2019 T	2019 T	2018	Spesa per	*Comp.*	2019 P	2019 T	2019 P	2019 T	*Effetto*	**Effetto su pensionati**	
Euro	Min	Max	Val. centrale		**(% di indicizzazione)**			pensioni	%	*Inflazione 2018*		*In milioni*		*netto spesa*	Numero	Effetto medio mensile
				Media	***Marginale***	***Media***	***Media***									
Fino a 3 volte TM	-	1.522	761	100	100	100	100	109.503	41,4	1,10	1,10	*1.205*	1.205	0	10.482	0,0
Tra 3 e 4	1.522	2.030	1.776	97	90	99	95	49.462	18,7	1,07	1,09	*528*	539	-11	2.607	-0,3
Tra 4 e 5	2.030	2.537	2.283	77	90	97	75	37.030	14	0,85	1,07	*314*	395	-81	1.352	-4,6
Tra 5 e 6	2.537	3.045	2.791	52	75	94	50	21.425	8,1	0,57	1,03	*123*	222	-99	711	-10,7
Tra 6 e 7	3.045	3.552	3.298	47	75	91	45	12.696	4,8	0,52	1,00	*66*	127	-61	300	-15,8
Tra 7 e 8	3.552	4.059	3.806	47	75	89	45	7.671	2,9	0,52	0,98	*40*	75	-35	212	-12,9
Tra 8 e 9	4.059	4.567	4.313	45	75	88	45	5.290	2	0,50	0,97	*26*	51	-25	103	-18,7
Oltre 9 volte	>	4.567	5.000	40	75	86	45	21.425	8,1	0,44	0,95	*94*	203	-108	274	-30,4
Totale								**264.500**	**100,0**					**-422**	**16.041**	**-2,0**

Alcuni dati sono stimati

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

In sostanza, la normativa vigente avrebbe previsto, a partire, dal 1° gennaio 2019, il ritorno ad uno schema più favorevole per i pensionati mentre con le nuove norme si conferma il meccanismo con percentuale media differenziata per fascia e senza progressività e si fissano sei fasce - con percentuali medie di recupero che vanno dal 97 per cento per la fascia tra 3 e 4 volte il minimo) fino al 40 per cento per la fascia oltre nove volte il minimo – in luogo delle precedenti cinque.

Come si è già visto, l'effetto di tale misura in termini di minore spesa pensionistica si stima in 415, 1.222 e 2.014 milioni (al netto delle imposte, rispettivamente 253, 745 e 1.228 milioni). La RT della legge di bilancio non offre indicazioni circa la numerosità dei soggetti incisi dalla norma.

Sulla base dei dati INPS relativi alla distribuzione dei pensionati per classe di trattamento pensionistico si può valutare che, mentre non si hanno effetti per circa 10,5 milioni di pensionati per i quali nulla muta, si ha una decurtazione media rispetto al trattamento che si sarebbe avuto a legislazione vigente, mediamente di alcune decine di euro mensili per i restanti 5,5 milioni di pensionati (Tavola 9). Negli anni successivi al 2019, l'effetto si rafforza.

Il contributo di solidarietà sui trattamenti di importo elevato

Con riguardo alle norme che prevedono una decurtazione dei redditi pensionistici di livello elevato (c.d. Pensioni d'oro) va innanzitutto osservato che diversamente da quanto prefigurato in una prima fase, da alcune proposte di legge poi sostanzialmente riassorbite nella legge di bilancio per il 2019, il contributo non tiene conto, se non in maniera indiretta, dei contributi effettivamente versati e non è basato sul ricalcolo con il metodo contributivo di tutte le pensioni. Esso si configura piuttosto come un "normale" contributo di solidarietà richiesto ai percettori di redditi elevati, a carattere temporaneo (per cinque anni) e progressivo, cioè crescente al crescere della pensione, e funzionale,

secondo le argomentazioni della relazione illustrativa del DL all'"adeguatezza sociale del sistema previdenziale". Con il comma 261 della legge 145/2019 si prevedono cinque aliquote di abbattimento, con decurtazioni "nozionali" che vanno da un minimo del 15 per cento (per trattamenti di importo tra 100 mila e 130 mila euro) ad un massimo del 40 per cento (per importi superiori ai 500 mila euro) e con aliquote marginali intermedie del 25 per cento (tra i 130 e i 200 mila euro) del 30 per cento (tra 200 e 350 mila euro) e del 35 per cento tra i 350 e i 500 mila euro. Contrariamente ad ipotesi inizialmente circolate, la legge 145/2019 non ha previsto un legame tra decurtazione e regime di calcolo della pensione. Infatti, il comma 263 della legge n. 145 del 2018 stabilisce solo che "la riduzione di cui al comma 261, non si applica comunque alle pensioni interamente liquidate con il metodo contributivo" (art. 267) e il DL 4/2019 precisa che il taglio è completo per le pensioni interamente retributive mentre è funzione inversa, cioè della quota di pensione contributiva nella pensione complessiva per le pensioni in regime misto. Nel caso di pensione liquidata in regime interamente contributivo il taglio è quindi per l'appunto nullo, essendo in tal caso in presenza di trattamento che non contiene, come si esprime la relazione illustrativa, elementi di "privilegio".

Con il comma 263 della LB 2019 si istituisce presso l'INPS un apposito "Fondo di risparmio sui trattamenti pensionistici di importo elevato" a cui affluiranno i proventi dell'operazione che, come si è già visto, vengono stimati dalla RT in 76 milioni per il 2019, 80 per il 2020 e 83 per il 2021 (rispettivamente 138, 145 e 152 milioni all'anno al lordo delle imposte). Diversamente che per la misura di revisione della disciplina di perequazione ai prezzi, la RT evidenzia il numero di pensioni (vigenti a settembre 2018, e non di pensionati) incise dalla misura individuandolo in poco più di 24 mila, di cui 16.644 comprese tra 100 e 130 mila, 6.665 tra 130 e 200 mila, 873 tra 200 e 350 mila, 82 tra 350 e 500 mila e solo 23 oltre i 500 mila euro. Considerato che trattasi di numeri riferiti alle pensioni e non ai pensionati e tenuto conto che in media ogni pensionato percepisce 1,4 pensioni si può derivare che il provvedimento in parola dovrebbe interessare meno di 20 mila pensionati.

Rimarcato, come si è già fatto, che trattasi di misura relativamente minore sotto il profilo delle quantità, è da osservare che in via generale interventi a carattere solidaristico possono trovare valide motivazioni, specie in contesti con rilevanti quote di trattamenti pensionistici di importo contenuto. Tuttavia, come è noto, quella in commento è materia che è stata, a più riprese, oggetto di attenzione da parte della Corte costituzionale la quale ha raccomandato alcuni principi di fondo a cui "contributi di solidarietà" come quelli in questione devono attenersi: durata, che deve essere transitoria, ammontare, che deve essere congruo e non debordante e, naturalmente, finalità, che non può essere quella di reperire risorse di bilancio da destinare a comparti diversi da quelli dai quali il contributo proviene, nel caso in esame quello della complessiva spesa pensionistica.

CONCLUSIONI

22. Il capitolo si è sostanzialmente posto due obiettivi: da un lato, delineare il quadro, quantitativo e qualitativo, entro cui vengono a collocarsi gli importanti provvedimenti varati, in materia pensionistica, con la legge di bilancio per il 2019 e con il successivo decreto-legge n. 4/2019; dall'altro offrire una prima valutazione dei cambiamenti in atto anche in relazione alle caratteristiche del processo di riforme già realizzato e alle prospettive di lungo periodo della spesa previdenziale e del debito pubblico.

Nel 2018 la spesa complessiva per prestazioni sociali in denaro, inclusiva sia dei trattamenti di natura previdenziale che di quelli assistenziali è stata pari a 349 miliardi, in crescita del 2 per cento su base annua e di 1 decimo di punto in rapporto al Pil (dal 19,8 al 19,9 per cento). Nell'ambito delle prestazioni sociali in denaro, la spesa per la sola previdenza si è ragguagliata in oltre 309 miliardi (+2 per cento rispetto al 2017), di cui 269 rappresentati da pensioni e rendite, in aumento anch'esse del 2 per cento annuo. In termini di incidenza sul Prodotto interno lordo la spesa pensionistica si è attestata sul 15,3 per cento, un risultato in linea con quanto stimato nel DEF di aprile 2018, ma lievemente peggiore di quanto atteso in sede di aggiornamento di quel documento, lo scorso settembre, e quindi di preconsuntivo nel Documento programmato di bilancio (DPB) di ottobre. Il DEF 2019, scontando gli effetti delle misure varate con l'ultima legge di bilancio e perfezionate con il successivo DL 4/2019, prospetta una crescita delle uscite per pensioni da 269 miliardi nel 2018 a 305 miliardi nel 2022, con un tasso di incremento medio annuo del 3,2 per cento, significativamente superiore al tasso di inflazione. In termini di incidenza sul Pil la spesa pensionistica è destinata ad aumentare di 6 decimi, portandosi dal 15,3 al 15,9 per cento.

23. Quando si passa dai dati di contabilità nazionale sulla spesa alle informazioni amministrative in materia di andamento del numero delle nuove pensioni liquidate, dell'evoluzione delle pensioni vigenti, degli importi medi dei trattamenti e dell'età media alla decorrenza del pensionamento, si osserva che le recenti innovazioni normative trovano il sistema pensionistico in una fase in cui risultano evidenti i frutti delle riforme realizzate nei passati lustri e culminati con la legge Fornero in termini di capacità di raffreddare le dinamiche intrinseche della spesa, ma, al contempo, in una situazione che mostra tutte le difficoltà di fondo dovute all'azione di spinta che la demografia e la generosità del sistema pre-riforme esercitano: così, nel 2018 si è consolidato il numero delle nuove liquidazioni, dopo l'effetto blocco registrato negli anni immediatamente successivi al varo della legge 214/2011 mentre i nuovi trattamenti complessivamente liquidati hanno presentato una crescita dell'importo medio dei trattamenti nell'ordine dell'8/9 per cento. Per quel che riguarda l'elemento anagrafico, a seguito della riforma Fornero l'età media di uscita dal lavoro ha registrato una significativa crescita: tra il 2011 e il 2018 l'età effettiva di pensionamento è passata infatti, per le nuove pensioni liquidate nel settore privato, da 61,5 a 63,9 anni nel caso degli uomini e da 60,6 a 62,9 anni per le donne.

24. Se tale è il quadro in cui le nuove norme di anticipo del pensionamento vengono a collocarsi, per quel che riguarda il requisito anagrafico, Quota 100 viene a ridurre di 1 anno e mezzo l'età di pensionamento per gli uomini e di 1 anno per le donne. Tale riduzione avviene in un contesto che non sembra vedere l'Italia penalizzata, nel confronto internazionale, in termini di età di uscita dal mondo del lavoro. Una comparazione su base tendenzialmente omogenea è possibile facendo riferimento a dati OCSE che presentano accanto all'"età standard" di pensionamento (età legale) una stima dell'età effettiva di uscita: secondo tali dati nel 2016 (ultimo dato disponibile) l'Italia consentiva l'uscita a 62,1 anni per gli uomini e 61,3 anni per le donne, valori che si confrontavano con i 65,1 e 63,6 anni nella media dei Paesi OCSE. La distanza tra età effettiva ed età legale assume segno positivo (cioè si resta mediamente a lavoro oltre

l'età standard) in 18 dei 35 Paesi dell'OCSE. L'Italia è, con Germania e Francia, nel gruppo dei Paesi dove l'età effettiva è inferiore a quella standard, e la distanza è la più ampia di quelle osservate (-4,4 anni per gli uomini e -4,2 anni per le donne).

25. Il previsto monitoraggio INPS attesta che alla data del 13 maggio 2019 per Quota 100 erano state presentate circa 132 mila domande, di cui il 41 per cento nel settore del lavoro dipendente privato, il 33 per cento nel comparto pubblico e circa il 19 per cento nel comparto autonomo (oltre al 6,5 per cento in regime di cumulo). Quanto all'età, il 35 cento ha meno di 63 anni, il 45 per cento si colloca nella fascia fra 63 e 65 anni, il restante 20 per cento ha più di 65 anni. Quasi i tre quarti dei richiedenti è di sesso maschile. La distribuzione regionale delle domande presentate evidenzia come esse provengano in primo luogo dalla Lombardia (12,6 per cento) e poi, nell'ordine dalla Sicilia (9,5 per cento), dal Lazio (9,4 per cento) e dalla Campania (8,7 per cento). Nel complesso, per quel che riguarda i possibili esiti delle nuove norme nel loro primo anno di vigenza, pur se una mera proiezione al 31/12/2019 dei valori fin qui registrati mostra un sostanziale allineamento dei valori effettivi con quelli stimati (290 mila), una lettura dei dati che tenga conto di una serie di fattori che hanno influito sui valori fin qui disponibili e che riguardano soprattutto la componente pubblica porta a ritenere esiti finali un po' inferiori a quanto stimato in sede di Relazione tecnica. Un confronto delle stime ufficiali (o, se non disponibili, di stime basate su un campione di dati INPS), con i dati effettivi fin qui disponibili, mette in luce una certa corrispondenza tra le domande effettivamente presentate e le caratteristiche risultanti dalla potenziale platea di beneficiari valutabile ex-ante: la distribuzione per genere conferma, dati i requisiti richiesti e la tendenziale sotto contribuzione delle donne, che la misura attrae soprattutto assicurati uomini (73 contro 27 per cento), poco più di un terzo di lavoratori pubblici e nell'ambito dei lavoratori privati, all'incirca per metà lavoratori dipendenti e per metà lavoratori autonomi (soprattutto artigiani e commercianti e poi coltivatori diretti). Anche la distribuzione per età appare grosso modo in linea.

26. Quanto ad una valutazione più complessiva, si deve osservare che pur considerando che trattasi di strumento di carattere dichiaratamente sperimentale e che si muove nell'ambito dell'impianto pensionistico (sistema di calcolo, legame contributi-prestazioni, logica attuariale) costruito nei decenni scorsi, le motivazioni economiche alla base dell'introduzione di Quota 100 non appaiono agevolmente interpretabili. Non pare infatti che le ragioni che hanno portato alle riforme realizzate nell'ultimo decennio siano venute meno. Al contrario, negli ultimi anni, da un lato, è stata ribadita costantemente la crucialità dei loro frutti - visto che secondo valutazioni della RGS ribadite nel DEF 2019, grazie ai soli interventi di riforma succedutesi dal 2004 "la minore incidenza della spesa pensionistica in rapporto al Pil ammonta ad oltre 60 punti percentuali fino al 2060, di cui circa un terzo da attribuire alla legge 214/2011" -, dall'altro, sono state prodotte analisi ufficiali che ne evidenzierebbero l'insufficienza.

27. Gli studi più recenti sulle tendenze delle spese legate all'invecchiamento della popolazione consegnano risultati meno positivi di quelli degli anni passati e segnalano il possibile riemergere di squilibri prospettici: l'incremento di spesa pensionistica previsto dalla RGS per il 2035/40 in occasione degli ultimi aggiornamenti delle proiezioni di

lungo termine, confermate nel DEF 2019, appare netto, con l'incidenza sul Pil, che nel punto di picco, cresce di 7/8 decimi di punto, soprattutto a causa dell'avverso sviluppo delle variabili macroeconomiche e demografiche. Sotto questo aspetto, alcune delle soluzioni raccomandate di recente dagli organismi internazionali per correggere le tendenze di lungo periodo (riduzione del tasso di rendimento annuo riconosciuto nel calcolo della componente retributiva, adeguamento del tasso di sconto utilizzato nel calcolo dei coefficienti di trasformazione alle ridotte potenzialità di crescita di lungo periodo, ecc.) appaiono premature proprio perché non sono da escludere scenari macroeconomici tali da modificare le prospettive in senso più favorevole di quanto oggi stimato; scenari ai quali peraltro buone politiche economiche possono molto contribuire; e tuttavia, è necessaria una continua vigilanza sugli equilibri di fondo e sono da preferire, quando necessario, soluzioni mirate e finalizzate a rimuovere fragilità specifiche. Del resto, dopo il varo della legge 214/2011, il complessivo sistema di eccezioni ha significativamente mitigato gli inasprimenti indotti dalla legge Fornero, consentendo di andare in pensione ad un numero consistente di coloro i quali non avrebbero potuto lasciare il lavoro sulla base di un'applicazione rigida delle nuove norme. Peraltro, misure di allentamento rivolte a segmenti effettivamente fragili (lavoratori precoci, operanti in particolari settori, ecc) sono anche sostenibili dal punto di vista della logica attuariale ed assicurativa.

28. In un sistema che eroga prestazioni con ancora elevate componenti retributive, l'anticipo dell'età di pensionamento rispetto a quella ritenuta congrua con l'equilibrio attuariale e intergenerazionale comporta sia esigenze di cassa, cioè maggiore spesa immediata (tipiche di un sistema a ripartizione), sia debito implicito, in quanto la componente retributiva del trattamento non viene corretta per tener conto della maggiore durata della prestazione. Le misure in materia di previdenza dovrebbero essere ispirate ad un corretto bilanciamento delle esigenze delle generazioni presenti con quelle delle generazioni future.

29. Tanto Quota 100 quanto alcune altre disposizioni in materia pensionistica varate con la manovra per il 2019 ed i provvedimenti correlati (blocchi dell'indicizzazione dell'età alla speranza di vita, reintroduzione del sistema delle finestre, ecc.) dovrebbero essere valutate tenendo conto dell'importanza che sia definito, in un comparto della spesa corrente così rilevante sul piano quantitativo e qualitativo, un quadro di certezza e stabilità normativa. Un quadro che dovrebbe essere in grado di offrire una "sostenibile normalità" alle nuove generazioni, ai lavoratori più anziani, alle imprese, agli investitori internazionali interessati ad avviare attività economiche nel nostro Paese per i cui piani industriali rileva la prospettiva degli oneri sociali. Si muovono invece nella logica del non ordinario non soltanto Quota 100, ma anche misure come quelle sulla modifica del meccanismo di perequazione ai prezzi, quella sul contributo, per l'appunto straordinario, sui trattamenti di importo elevato, quella relativa ai tempi per la corresponsione del TFR/TFS nel comparto del pubblico impiego, quella che impedisce il cumulo della "pensione Quota 100" con altri redditi da lavoro, e così via.

30. L'introduzione di Quota 100 ha comunque posto sotto i riflettori una reale e inevasa esigenza del nostro sistema pensionistico post riforme: quella di un maggior grado di flessibilità del requisito anagrafico di pensionamento. Ma al riguardo sarebbe necessaria una soluzione strutturale e permanente. Ciò è tanto più vero in un contesto in cui il tema dell'accesso alla pensione prima dell'età prevista per il trattamento di vecchiaia sarà di crescente rilievo dal momento che i lavoratori in regime pienamente contributivo hanno già, a legislazione vigente, la possibilità di andare in pensione a 64 anni di età (con 20 di contributi ed un importo dell'assegno pari a 3 volte il trattamento minimo). Sarebbe quindi opportuno utilizzare la fase sperimentale che si è aperta per considerare una soluzione del problema della flessibilizzazione dell'età d'uscita più neutra dal punto di vista dell'equità tra coorti di pensionati. Non spetta naturalmente alla Corte proporre soluzioni. Occorrerebbe comunque offrire una maggiore uniformità nelle regole sull'età di uscita e, pur nella flessibilità, preservare, gli equilibri e la sostenibilità di lungo termine del sistema. Qualunque scelta pone un problema di cassa non indifferente, ma una "correzione attuariale" della componente retributiva dell'assegno, in caso di pensioni "miste", non comporterebbe la creazione di debito pensionistico implicito.

31. Oltre al tema della flessibilità di uscita e di una sua opportuna, generale e non transitoria, normazione, sarebbe comunque utile che si aprisse una fase di attenta riflessione su temi di grande rilievo prospettico come a) la relazione tra condizioni effettive di salute in età anziana e requisiti dei sistemi pensionistici e b) l'adeguatezza prospettica dei trattamenti previdenziali futuri e la possibilità che, in contesti caratterizzati da bassi salari e forte precarizzazione delle carriere lavorative, si determinino elevate quote di trattamenti previdenziali "poveri", con implicazioni sulle politiche assistenziali e sulla stessa propensione dei lavoratori a contribuire al sistema di assicurazione generale obbligatoria.

RIQUADRO 1 - IL GRADO "EFFETTIVO" DI FLESSIBILITÀ: LE DEROGHE ALLE REGOLE PER IL PENSIONAMENTO FRA IL 2012 E IL 2018

A partire dal 2012 la "legge Fornero"[20] ha rimodulato le regole generali per acquisire il diritto a pensione ed il sistema di calcolo delle rendite, prevedendo al contempo clausole derogative riservate espressamente alle categorie più deboli (prima salvaguardia per i lavoratori esodati, in mobilità, esonerati, titolari di prestazione straordinaria a carico dei Fondi di solidarietà di settore, autorizzati alla prosecuzione volontaria dei contributi, in congedo per assistere figli con disabilità grave); per alcune coorti di lavoratori dipendenti del settore privato è stata inserita una norma "eccezionale" di uscita anticipata a 64 anni (64 anni e 7 mesi nel 2018).

Per i lavoratori iscritti dal 1° gennaio 1996 ("contributivi puri") la norma ha previsto una disciplina alternativa alla regola generale. Sono stati confermati istituti già presenti nell'ordinamento giuridico (opzione donna) anche con inasprimento delle previste regole (addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti).

La legge ha previsto l'adozione di norme per assicurare un processo di armonizzazione dei requisiti minimi di accesso al pensionamento anche per il personale del comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico mentre per le casse degli Enti privatizzati e dei liberi professionisti ha prescritto l'adozione di misure volte a garantire, in un arco temporale di cinquanta anni, l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche.

[20] Art. 24 della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

In ogni caso, all'impianto iniziale della legge si sono aggiunti fino al 2017 altri sette interventi di salvaguardia, e con le leggi di bilancio per il 2017 e per il 2018 sono state introdotte altre forme di flessibilità in uscita in via sperimentale (APE sociale, APE volontario), nonché ulteriori agevolazioni per l'anticipo pensionistico riservate ad alcune categorie tutelate di lavoratori "precoci" ed agli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti.
La Tavola RQ1.1 fornisce una indicazione delle pensioni liquidate fra il 2012 e il 2017 nel settore privato in virtù dei principali istituti derogatori, mentre la Tavola RQ1.2 sintetizza le regole per l'anticipo pensionistico vigenti nel 2018.
I dati mostrano una incidenza sul complesso delle liquidate di anzianità/anticipate e vecchiaia pari al 14,4 per cento per i lavoratori del settore privato (di cui la metà per salvaguardie) e al 7,9 per cento per quelli del settore pubblico.
Rilevante, in entrambi i settori, l'adesione all'opzione donna (4,9 per cento nel settore privato, 5,2 per cento nel settore pubblico). Va però considerato che le predette percentuali sono riferite al complesso delle liquidate. Limitandosi invece a considerare l'incidenza sulle sole pensioni anticipate liquidate alle donne, si ottengono valori decisamente superiori: 29,9 per cento per le donne del settore privato, 12,5 per cento per le donne del settore pubblico. L'età media, sempre limitatamente alle pensioni anticipate liquidate alle donne nel periodo 2012-2017, è pari a 59,4 anni per le lavoratrici del settore privato, a 61,4 per le dipendenti pubbliche.

TAVOLA RQ1.1

PENSIONI LIQUIDATE FRA IL 2012 E IL 2017
IN VIRTÙ DEI PRINCIPALI ISTITUTI DEROGATORI

Tipologia di deroga	Lavoratori settore privato		Lavoratori settore pubblico	
	Pensioni liquidate in deroga	% su totale liquidate	Pensioni liquidate in deroga	% su totale liquidate
salvaguardie(1)	109.795	7,2%	6.792	1,7%
opzione donna(2)	74.074	4,9%	21.298	5,2%
dipendenti privati "in via eccezionale"(3)	19.539	1,3%	-	0,0%
lavorazioni particolarmente faticose e pesanti ("usuranti")(4)	3.788	0,2%	3.221	0,8%
lavoro "precoce" entro specifici ambiti di tutela(5)	10.635	0,7%	1.049	0,3%
TOTALE	**217.831**	**14,4%**	**32.360**	**7,9%**

(1) Dati aggiornati a maggio 2017.
(2) Pensioni liquidate fino a maggio 2017. Il rapporto con il complesso delle pensioni di anzianità liquidate alle donne nel settore privato, nel periodo 2012-2017, è pari al 30 per cento; l'età media, per le liquidate di anzianità alle donne nel predetto periodo è pari a 59,4 anni a fronte dei 63,9 anni delle liquidate di vecchiaia nel medesimo periodo.
(3) Pensioni liquidate fino a maggio 2017.
(4) Domande accolte al 31 maggio 2018.
(5) Domande accolte pervenute nell'anno 2017. La ripartizione fra lavoratori del settore privato e del settore pubblico è stimata. Le domande complessivamente accolte per il 2018 sono 17.774.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

ULTERIORI FLESSIBILITÀ PER L'ANTICIPO PENSIONISTICO DAL 2017

APE sociale(1)	*43.069*
APE volontario(2)	*22.213*
TOTALE	**65.282**

(1) Domande accolte pervenute negli anni 2017 e 2018.
(2) Domande presentate al 3 agosto 2018, di cui 3.932 da dipendenti pubblici.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS.
Fonte: INPS

TAVOLA RQ1.2

LE REGOLE PER L'ACCESSO A PENSIONE ANTICIPATA NEL 2018

regola generale	42 anni e 10 mesi di anzianità contributiva (1 anno in meno per le donne)	
regola alternativa per regime contributivo puro (primo accredito contributivo dall'1.1.1996)	63 anni e 7 mesi di età, 20 anni di contribuzione effettiva	pensione pari ad almeno 2,8 volte l'assegno sociale
dipendenti privati "in via eccezionale"	64 anni e 7 mesi	raggiungimento entro il 31.12.2012 di: quota 96 con almeno 35 anni di anzianità contributiva (uomini); 60 anni e 20 anni di anzianità contributiva (donne)
lavoratori salvaguardati	regole ante Fornero: a) quota 97,6 con almeno 61 anni e 7 mesi di età e 35 anni di anzianità contributiva (uno in più per gli autonomi); b) 40 anni di anzianità contributiva	
addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti (1)	sistema di tre quote a seconda della tipologia di attività: 97,6 - 98,6 e 99,6 con almeno 35 anni di anzianità contributiva ed età rispettivamente pari a 61 anni e 7 mesi, 62 e 7 mesi e 63 e 7 mesi	
opzione donna	35 anni di anzianità contributiva e 57 anni (58 per le lavoratrici autonome) raggiunti entro il 31.12.2015; finestre mobili	opzione al calcolo della pensione con il sistema contributivo
lavoratori "precoci" (2) appartenenti a specifici ambiti di tutela (3)	41 anni di anzianità contributiva	un anno di contribuzione prima dei 19 anni di età (4)
comparto sicurezza-difesa-soccorso pubblico	a) 57 anni e 7 mesi e almeno 35 anni di anzianità (oppure se primo accredito dopo 1995: 57 anni e 7 mesi di età e 5 anni di contribuzione ma pensione > 1,2 volte assegno sociale se età < 65 anni e 7 mesi); b) 40 anni e 7 mesi di anzianità; c) raggiungimento della massima anzianità contributiva (corrispondente all'aliquota dell'ottanta per cento) entro il 31.12.2011 e 53 anni e 7 mesi di età	
fondo Volo	37 anni e 10 mesi di anzianità contributiva (uno in meno per le donne) (deriva da riduzione di un anno ogni 5 di lavoro fino a un massimo di 5 anni); se primo accredito dopo 1995, 59 anni e 7 mesi, 20 anni di anzianità e pensione > 2,8 volte assegno sociale	almeno 25 anni di lavoro svolto presso il Fondo
totalizzazione	40 anni e 7 mesi di anzianità contributiva; finestra mobile 21 mesi	

1) Mansioni particolarmente faticose e pesanti: lavori "usuranti" (es.: in galleria, cava, miniera, spazi ristretti, asportazione amianto, palombari, alta temperatura); lavoratori notturni; addetti alla "linea di catena"; conducenti di veicoli su strada > 9 posti adibiti a servizio pubblico di trasporto.
2) Lavoratori in possesso di un anno di contribuzione per lavoro effettivo prima del compimento del 19° anno di età e che si trovano in una delle condizioni elencate nella nota n. 4).
3) a) sono in stato di disoccupazione a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e hanno concluso integralmente la prestazione per la disoccupazione loro spettante da almeno tre mesi;
b) assistono, al momento della richiesta e da almeno sei mesi, il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti;
c) hanno una riduzione della capacità lavorativa, accertata dalle competenti commissioni per il riconoscimento dell'invalidità civile, superiore o uguale al 74 per cento;
d) sono lavoratori dipendenti di cui alle professioni indicate all'allegato E della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che svolgono, al momento del pensionamento, da almeno sette anni negli ultimi dieci ovvero almeno sei anni negli ultimi sette attività lavorative per le quali è richiesto un impegno tale da rendere particolarmente difficoltoso e rischioso il loro svolgimento in modo continuativo ovvero sono lavoratori che soddisfano le condizioni di cui all'articolo 1, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 21 aprile 2011, n. 67 (addetti a lavorazioni particolarmente faticose e pesanti, si veda la nota n. 1)).
4) Per le pensioni liquidate interamente con il sistema contributivo, la contribuzione accreditata per i periodi di lavoro precedenti il raggiungimento del diciottesimo anno di età è moltiplicata per 1,5 (art. 1, c. 7 legge n. 335 del 1995).

RIQUADRO 2 - I PENSIONATI CHE LAVORANO

Dal 2009 al 2019 il nostro ordinamento giuridico consente la totale cumulabilità dei redditi da pensione di vecchiaia o anticipata maturate nel sistema retributivo o misto con quelli da lavoro autonomo o dipendente[21] [22]. Il DL n. 4/2019 ha disposto, per coloro che accedono al pensionamento con il canale "Quota 100", il divieto di cumulo con i redditi da lavoro dipendente o autonomo, fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, con la sola eccezione per il lavoro autonomo occasionale entro il limite di 5 mila euro annui lordi. Per quanto riguarda gli assegni e le pensioni di invalidità la legge prevede decurtazioni in relazione a soglie riferite agli anni di contribuzione versati (40 anni) ed al trattamento minimo (4 o 5 volte). Per le pensioni di inabilità permane invece il divieto di cumulo con qualunque attività da lavoro dipendente o autonomo.
Utilizzando il campione trasmesso quest'anno dall'INPS alla Corte[23], riferito agli assicurati presenti negli archivi al 31 dicembre 2016, si descrivono di seguito le principali caratteristiche dei pensionati che lavorano.
Nella Tavola RQ2.1 sono prospettati i dati e i principali parametri statistici descrittivi del fenomeno con riferimento allo *status*, mentre nella Tavola RQ2.2 essi sono sviluppati in relazione alla *gestione* di appartenenza. I dati sono affiancati dalle medesime informazioni relative agli iscritti "attivi", dei quali senz'altro i pensionati che lavorano rappresentano una particolare estensione.

TAVOLA RQ2.1

PENSIONATI CHE LAVORANO PER STATO (GESTIONI INPS ED EX INPDAP)

Stato	Pensionati di invalidità che lavorano	Pensionati di vecchiaia che lavorano	Pensionati di anzianità che lavorano	TOTALE	Lavoratori attivi	TOTALE campione
Numero soggetti campione	14.515	20.486	37.482	72.483	2.088.401	3.355.107
di cui donne	*4.531*	*9.031*	*7.070*	*20.632*	*900.758*	*1.567.536*
Età media	54	71	67	65	43	44
Anzianità media(1)	28	7	7	11	18	14
Retribuzione media	20.060	20.276	18.031	19.072	24.213	18.473
Stima soggetti complessivi(2)	147.267	207.848	380.286	735.400	21.188.568	34.040.356
% delle categorie considerate sul totale del campione	0,4%	0,6%	1,1%	2,2%	62,2%	64,4%

(1)Somma delle contribuzioni non coincidenti acquisite in qualunque gestione amministrata dall'INPS.
Il valore 1 rappresenta una anzianità compresa tra 0 e 51 settimane; il valore 1 fra 52 e 103 settimane e così via.
Per i pensionati di vecchiaia e anzianità che lavorano l'anzianità si riferisce a quella successiva alla decorrenza della pensione.
(2) La stima è effettuata utilizzando un coefficiente di riproporzionamento che estende il numero di soggetti presenti nel campione (nati il 9, 10 e 11 di ogni mese) all'intero insieme degli assicurati alle gestioni INPS, ex INPDAP ed ENPALS.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS.

Nel 2016, i pensionati che lavorano – stimati sulla base della presenza nel campione – sono 735.400; hanno in media 65 anni e corrispondono a poco più del 2 per cento del complesso degli iscritti agli archivi INPS. Oltre la metà è titolare di pensione di anzianità (67 anni di età, in media) mentre quasi il 30 per

[21] Per le pensioni liquidate interamente con il sistema contributivo la legge si presta invece a dubbi interpretativi.
[22] Per le pensioni erogate ai superstiti sono applicate decurtazioni modulate in base al reddito e alla composizione del nucleo familiare.
[23] Ogni anno l'INPS trasmette alla Corte un campione di assicurati alle sue gestioni, costruito prelevando dall'archivio anagrafico tutti i soggetti nati il 9, 10 e 11 di ogni mese, viventi al 31 dicembre, e con almeno un contributo nelle gestioni INPS, con esclusione del Fondo clero, Fondo *ex sportass* e Assicurazioni facoltative.
Il campione ricevuto quest'anno è riferito agli assicurati presenti negli archivi INPS al 31 dicembre 2016 e, rispetto ai dataset trasmessi alla Corte negli ultimi anni, si arricchisce dei dati degli iscritti alle gestioni ex INPDAP ed ENPALS. Complessivamente, il campione conta 3.355.107 assicurati, e rappresenta un universo di 34.040.356 iscritti viventi al 31 dicembre 2016.
I dati sono raggruppati in base ad una serie di parametri che sono la gestione di iscrizione, lo stato (attivi, pensionati che lavorano, contributori volontari, silenti (senza contribuzione da almeno un anno), in condizione di mobilità o disoccupazione, contribuenti nel 2015 non presenti a dicembre), il sesso, l'età, l'anzianità utile per il diritto, le settimane utili di contribuzione nel 2016 (ovvero nell'ultimo anno disponibile) il regime pensionistico (retributivo, misto, contributivo), la retribuzione/reddito medio accreditata nel 2016.

cento è titolare di pensione di vecchiaia (71 anni di età). Il fenomeno è trascurabile per i pensionati del pubblico impiego.
La componente femminile non arriva al 30 per cento del complesso, anche se, nel caso delle titolari di pensione di vecchiaia, il numero di donne che lavorano è confrontabile con quello degli uomini.
La retribuzione media è di circa 19mila euro annui, più bassa di circa il 20 per cento rispetto a quella dei lavoratori attivi. Si vedrà però, nella successiva prospettazione per gestioni, che tale proporzione si riduce o addirittura si inverte per alcune classi di lavoratori in pensione.
La Tavola RQ2.2 evidenzia l'addensamento nelle diverse gestioni dei pensionati "in attività". Si vede immediatamente che la categoria invalidità è massicciamente rappresentata dai lavoratori dipendenti (72 per cento dell'insieme), mentre nella categoria vecchiaia spicca l'elevata presenza dei commercianti (circa il 40 per cento del totale) così come quella dei parasubordinati (quasi un quarto del totale). Le differenze nell'addensamento dei pensionati di anzianità che lavorano risultano, invece, meno accentuate all'interno delle diverse gestioni, anche se si rileva una maggiore concentrazione di artigiani che rappresentano quasi il 30 per cento del totale.

TAVOLA RQ2.2

PENSIONATI CHE LAVORANO PER GESTIONE DI APPARTENENZA

GESTIONE	Pensionati di invalidità che lavorano				Pensionati di vecchiaia che lavorano				Pensionati di anzianità che lavorano				TOTALE				Lavoratori attivi				Rapporto pensionati che lavorano su attivi
	Numero	%	Età	Retribu-zione	Numero	%	Età	Retribu-zione	Numero	%	Età	Retribu-zione	Numero	%	Età	Retribu-zione	Numero	%	Età	Retribu-zione	
FPLD	106.602	72%	53	21.193	28.205	14%	68	14.549	74.085	19%	65	16.005	208.893	28%	59	18.456	13.095.866	62%	41	23.141	63
Artigiani	13.869	9%	56	17.123	33.207	16%	71	19.113	111.675	29%	67	21.120	158.752	22%	67	20.351	1.474.971	7%	46	19.427	9
CDCM	7.285	5%	58	11.015	19.165	9%	73	8.499	67.348	18%	68	9.255	93.798	13%	68	9.237	326.513	2%	47	11.707	3
Commercianti	13.240	9%	57	17.414	80.741	39%	72	19.032	90.491	24%	68	20.789	184.472	25%	69	19.778	1.863.191	9%	46	19.126	10
Parasubordinati	1.015	1%	56	11.140	46.011	22%	70	31.659	35.521	9%	66	22.050	82.547	11%	68	27.272	580.808	3%	42	21.749	7
Contabilità separate	2.110	1%	55	34.397	61	0%	68	35.763	101	0%	62	27.658	2.273	0%	56	34.133	402.577	2%	50	43.117	177
ex INPDAP+ENPALS	3.145	2%	55	19.970	457	0%	64	23.831	1.065	0%	64	20.789	4.667	1%	64	20.535	3.444.642	16%	49	32.482	738
TOTALE	**147.267**	**100%**	**54**	**20.060**	**207.848**	**100%**	**71**	**20.276**	**380.286**	**100%**	**67**	**18.031**	**735.400**	**100%**	**65**	**19.072**	**21.188.568**	**100%**	**43**	**24.213**	**29**

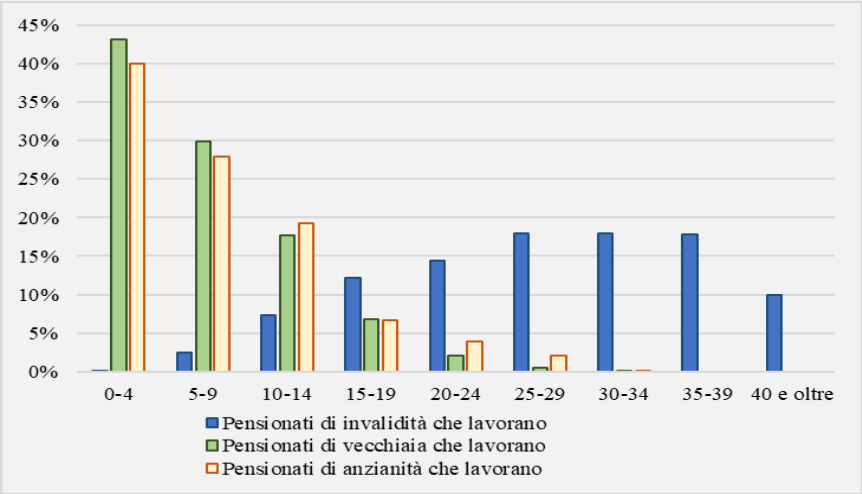
Legenda: FLDP Fondo pensione lavoratori dipendenti; CDCM: coltivatori diretti, coloni, mezzadri
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS.

La retribuzione – come detto in media pari a 19.072 euro annui, più bassa di un 20 per cento rispetto a quella dei lavoratori attivi – mostra valori fortemente più elevati per gli iscritti alle contabilità separate (oltre 34 mila euro); la gestione dei parasubordinati presenta valori retributivi superiori a quelli degli omologhi lavoratori attivi: 27.270 euro i primi, 21.750 i secondi. Anche le retribuzioni di artigiani e commercianti sono confrontabili con quelle dei soggetti attivi nella medesima gestione.
Un altro aspetto di interesse è il rapporto fra pensionati che lavorano e attivi iscritti nella stessa gestione: complessivamente, spicca il risultato dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri, che presentano un pensionato che lavora ogni 3 lavoratori attivi. Anche nell'ambito dei parasubordinati, il rapporto è elevato (1 pensionato che lavora ogni 7 attivi).
Il Grafico RQ2.1 mostra gli anni di anzianità posseduti, nel 2016, dai pensionati che lavorano. Si vede immediatamente che pensionati di vecchiaia (età media 71 anni) e pensionati di anzianità (età media 67 anni) presentano una distribuzione simile nelle diverse classi e si addensano per circa il 40 per cento nella fascia entro i cinque anni; il trenta per cento di essi ha accumulato una anzianità, dopo il pensionamento, compresa fra cinque e dieci anni; elevata risulta la presenza anche nella fascia successiva (circa il 18 per cento dei pensionati di anzianità e vecchiaia che lavorano nel 2016 hanno una anzianità compresa tra dieci e quindici anni).
Dopo aver dato contezza di quanti pensionati lavorano rispetto ai lavoratori attivi, la TAVOLA RQ2.3 vuole fornire una indicazione in qualche modo speculare e cioè, in relazione alle categorie vecchiaia e anzianità, quanti sono i pensionati che lavorano rispetto al complesso dei pensionati, pur con l'approssimazione di considerare il numero delle pensioni vigenti di anzianità e vecchiaia pari al numero dei pensionati[24].

[24] In generale, ogni pensionato può percepire una o più pensioni. Il fenomeno dell'erogazione di più prestazioni riguarda in massima parte l'affiancamento di pensioni di reversibilità, di invalidità, indennitarie o assistenziali che

GRAFICO RQ2.1

PENSIONATI CHE LAVORANO: ANZIANITÀ IN ANNI [1] POSSEDUTA NEL 2016



[1]Somma delle contribuzioni non coincidenti acquisite in qualunque gestione amministrata dall'INPS. Il valore 1 rappresenta una anzianità compresa tra 0 e 51 settimane; il valore 2 fra 52 e 103 settimane e così via. Per i pensionati di vecchiaia e anzianità che lavorano l'anzianità si riferisce a quella successiva alla decorrenza della pensione.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

L'osservazione dei dati mostra, da un lato, il basso risultato dell'indicatore per i lavoratori dipendenti (2 per cento) e dall'altro l'elevata percentuale raggiunta dai parasubordinati (24 per cento). Anche nella gestione dei commercianti e degli artigiani il fenomeno appare non trascurabile, con una incidenza pari rispettivamente al 17 e al 12 per cento).

TAVOLA RQ2.3

CONFRONTO TRA PENSIONATI[1] CHE LAVORANO NEL 2016
E PENSIONI VIGENTI NEL SETTORE PRIVATO

GESTIONE	Pensionati[1] che lavorano		Pensioni[2]		Rapporti	
	Numero	Retribuzione annua	Numero	Pensione annua	% Pensionati che lavorano su pensionati	Retribuzione su pensione
FPLD	102.290	15.603	5.221.623	15.714	2%	1,0
Artigiani	144.883	20.660	1.164.889	13.519	12%	1,5
CDCM	86.514	9.087	1.029.894	9.044	8%	1,0
Commercianti	171.231	19.961	1.007.916	12.282	17%	1,6
Parasubordinati	81.532	27.473	342.071	2.383	24%	11,5
Contabilità separate	162	30.697	588.882	30.418	0%	1,0
TOTALE	**586.612**	**18.817**	**9.355.275**	**14.775**	**6%**	**1,3**

[1] Di vecchiaia e di anzianità.
[2] Pensioni vigenti INPS settore privato all'1.1.2017. Pensioni di anzianità, vecchiaia e prepensionamenti.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

non rilevano nella presente analisi. In ogni caso, circa il 72 per cento dei titolari di pensioni di vecchiaia o anticipate percepisce la sola pensione.

Con riguardo infine al rapporto fra retribuzione del pensionato che lavora e pensione nell'ambito della stessa gestione, si rileva, in generale, un sostanziale allineamento in tutte le gestioni, con l'eccezione di commercianti e artigiani per i quali la retribuzione dei pensionati che lavorano è circa una volta e mezza quella dei pensionati nella medesima gestione. Il valore particolarmente elevato nell'ambito dei parasubordinati deriva dall'esiguità del valore della pensione percepita da questi lavoratori.

APPENDICE – PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2019

TAVOLA A1

PENSIONI VIGENTI: NUMERO PER GESTIONE E CATEGORIA (ALL'1.1.2019)

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	654.181	138.712			63.667		52.886	191.917	1.101.363
C.P.D.E.L.	11.171	3.029			863		244	742	16.049
C.P.I.	45.857	9.452			2.666		5.304	14.961	78.240
C.P.S.	1.233	695			106		292	700	3.026
C.P.U.G.	950.627	248.655			154.001		70.685	291.132	1.715.100
Totale Gestione dipendenti pubblici	**1.663.069**	**400.543**	**-**	**-**	**221.303**	**-**	**129.411**	**499.452**	**2.913.778**
FPLD[1]	2.349.109	2.517.920	218.562	306.960	58.786	262.903	442.609	1.914.577	8.071.426
INPDAI	70.359	24.095		1.476	216	123	5.620	27.158	129.047
Elettrici	61.507	5.477		676	275	634	4.937	24.085	97.591
Telefonici	49.634	8.351		835	339	631	2.517	11.796	74.103
Trasporti	27.645	15.088	9.720	1.672	502	6.318	6.210	33.530	100.685
Coltivatori diretti, coloni, mezzadri	501.196	478.038		26.146	3.352	68.033	43.920	277.499	1.398.184
Artigiani	708.041	478.145		55.921	9.723	24.637	105.861	313.280	1.695.608
Commercianti	418.242	600.398		44.362	7.962	17.644	84.189	229.564	1.402.361
Parasubordinati		391.675		2.033	203	.	19.593	29.976	443.480
FF.SS.	92.554	47.489	7.786	55	972	447	6.853	57.155	213.311
IPOST	95.000	15.313	391	6.178	.	128	5.735	24.722	147.467
Volo	2.130	2.657		12	16	1.396	207	848	7.266
Dazieri		3.832		.	.	33	432	2.895	7.192
Clero		11.844		.	.	388	64	323	12.619
Gas	2.645	389		.	.	97	321	1.425	4.877
Esattoriali		1.934		.	.	166	599	2.071	4.770
Minatori	2.850	878					288	1.967	5.983
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare		1.127		.	.	58			1.185
Spedizionieri doganali		1.518		.	.	28	352	606	2.504
Facoltative		2.281		.	.	246			2.527
Pensioni in regime di cumulo	8.666	7.743		.	1.547	.	1.737	610	20.303
Totalizzazione	12.798	9.659		.	290	.	1.515	1.067	25.329
Totale INPS (settore privato)	**4.402.376**	**4.625.851**	**236.459**	**446.326**	**84.183**	**383.910**	**733.559**	**2.955.154**	**13.867.818**
TOTALE COMPLESSIVO	**6.065.445**	**5.026.394**	**236.459**	**446.326**	**305.486**	**383.910**	**862.970**	**3.454.606**	**16.781.596**

[1] Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

SETTORE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
Totale Gestione dipendenti pubblici	**1.663.069**	**400.543**	**-**	**-**	**221.303**	**-**	**129.411**	**499.452**	**2.913.778**
Totale INPS (settore privato)	**4.402.376**	**4.625.851**	**236.459**	**446.326**	**84.183**	**383.910**	**733.559**	**2.955.154**	**13.867.818**
TOTALE COMPLESSIVO	**6.065.445**	**5.026.394**	**236.459**	**446.326**	**305.486**	**383.910**	**862.970**	**3.454.606**	**16.781.596**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA A2

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2019: IMPORTO MEDIO MENSILE PER GESTIONE E CATEGORIA
COMPOSIZIONE %: TOTALE GESTIONI GDP E INPS = 100

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	39,3%	34,6%			28,8%		40,9%	38,4%	37,8%
C.P.D.E.L.	0,7%	0,8%			0,4%		0,2%	0,1%	0,6%
C.P.I.	2,8%	2,4%			1,2%		4,1%	3,0%	2,7%
C.P.S.	0,1%	0,2%			0,0%		0,2%	0,1%	0,1%
C.P.U.G.	57,2%	62,1%			69,6%		54,6%	58,3%	58,9%
Totale Gestione dipendenti pubblici	**100,0%**	**100,0%**			**100,0%**		**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
FPLD[1]	53,4%	54,4%	92,4%	68,8%	69,8%	68,5%	60,3%	64,8%	58,2%
INPDAI	1,6%	0,5%	0,0%	0,3%	0,3%	0,0%	0,8%	0,9%	0,9%
Elettrici	1,4%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	0,2%	0,7%	0,8%	0,7%
Telefonici	1,1%	0,2%	0,0%	0,2%	0,4%	0,2%	0,3%	0,4%	0,5%
Trasporti	0,6%	0,3%	4,1%	0,4%	0,6%	1,6%	0,8%	1,1%	0,7%
Coltivatori diretti, coloni, mezzadri	11,4%	10,3%	0,0%	5,9%	4,0%	17,7%	6,0%	9,4%	10,1%
Artigiani	16,1%	10,3%	0,0%	12,5%	11,5%	6,4%	14,4%	10,6%	12,2%
Commercianti	9,5%	13,0%	0,0%	9,9%	9,5%	4,6%	11,5%	7,8%	10,1%
Parasubordinati	0,0%	8,5%	0,0%	0,5%	0,2%		2,7%	1,0%	3,2%
FF.SS.	2,1%	1,0%	3,3%	0,0%	1,2%	0,1%	0,9%	1,9%	1,5%
IPOST	2,2%	0,3%	0,2%	1,4%		0,0%	0,8%	0,8%	1,1%
Volo	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,1%
Dazieri	0,0%	0,1%	0,0%			0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Clero	0,0%	0,3%	0,0%			0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Gas	0,1%	0,0%	0,0%			0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Esattoriali	0,0%	0,0%	0,0%			0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
Minatori	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	0,0%	0,0%	0,0%			0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Spedizionieri doganali	0,0%	0,0%	0,0%			0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Facoltative	0,0%	0,0%	0,0%			0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Pensioni in regime di cumulo	0,2%	0,2%	0,0%		1,8%		0,2%	0,0%	0,1%
Totalizzazione	0,3%	0,2%	0,0%		0,3%		0,2%	0,0%	0,2%
Totale INPS (settore privato)	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**
TOTALE COMPLESSIVO									

[1] Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

SETTORE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
Totale Gestione dipendenti pubblici	**27,0%**	**7,7%**	**0,0%**	**0,0%**	**72,8%**	**0,0%**	**15,1%**	**14,4%**	**17,1%**
Totale INPS (settore privato)	**73,0%**	**92,3%**	**100,0%**	**100,0%**	**27,2%**	**100,0%**	**84,9%**	**85,6%**	**82,9%**
TOTALE COMPLESSIVO	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA A3

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2019: IMPORTO MEDIO MENSILE PER GESTIONE E CATEGORIA
COMPOSIZIONE %: TOTALE CATEGORIE = 100

GESTIONE	CATEGORIA DI PENSIONE								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	59,4%	12,6%	0,0%	0,0%	5,8%	0,0%	4,8%	17,4%	100,0%
C.P.D.E.L.	69,6%	18,9%	0,0%	0,0%	5,4%	0,0%	1,5%	4,6%	100,0%
C.P.I.	58,6%	12,1%	0,0%	0,0%	3,4%	0,0%	6,8%	19,1%	100,0%
C.P.S.	40,7%	23,0%	0,0%	0,0%	3,5%	0,0%	9,6%	23,1%	100,0%
C.P.U.G.	55,4%	14,5%	0,0%	0,0%	9,0%	0,0%	4,1%	17,0%	100,0%
Totale Gestione dipendenti pubblici	**57,1%**	**13,7%**	**0,0%**	**0,0%**	**7,6%**	**0,0%**	**4,4%**	**17,1%**	**100,0%**
FPLD[(1)]	29,1%	31,2%	2,7%	3,8%	0,7%	3,3%	5,5%	23,7%	100,0%
INPDAI	54,5%	18,7%	0,0%	1,1%	0,2%	0,1%	4,4%	21,0%	100,0%
Elettrici	63,0%	5,6%	0,0%	0,7%	0,3%	0,6%	5,1%	24,7%	100,0%
Telefonici	67,0%	11,3%	0,0%	1,1%	0,5%	0,9%	3,4%	15,9%	100,0%
Trasporti	27,5%	15,0%	9,7%	1,7%	0,5%	6,3%	6,2%	33,3%	100,0%
Coltivatori diretti, coloni, mezzadri	35,8%	34,2%	0,0%	1,9%	0,2%	4,9%	3,1%	19,8%	100,0%
Artigiani	41,8%	28,2%	0,0%	3,3%	0,6%	1,5%	6,2%	18,5%	100,0%
Commercianti	29,8%	42,8%	0,0%	3,2%	0,6%	1,3%	6,0%	16,4%	100,0%
Parasubordinati	0,0%	88,3%	0,0%	0,5%	0,0%		4,4%	6,8%	100,0%
FF.SS.	43,4%	22,3%	3,7%	0,0%	0,5%	0,2%	3,2%	26,8%	100,0%
IPOST	64,4%	10,4%	0,3%	4,2%		0,1%	3,9%	16,8%	100,0%
Volo	29,3%	36,6%	0,0%	0,2%	0,2%	19,2%	2,8%	11,7%	100,0%
Dazieri	0,0%	53,3%	0,0%			0,5%	6,0%	40,3%	100,0%
Clero	0,0%	93,9%	0,0%			3,1%	0,5%	2,6%	100,0%
Gas	54,2%	8,0%	0,0%			2,0%	6,6%	29,2%	100,0%
Esattoriali	0,0%	40,5%	0,0%			3,5%	12,6%	43,4%	100,0%
Minatori	47,6%	14,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,8%	32,9%	100,0%
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	0,0%	95,1%	0,0%			4,9%	0,0%	0,0%	100,0%
Spedizionieri doganali	0,0%	60,6%	0,0%			1,1%	14,1%	24,2%	100,0%
Facoltative	0,0%	90,3%	0,0%			9,7%	0,0%	0,0%	100,0%
Pensioni in regime di cumulo	42,7%	38,1%	0,0%		7,6%		8,6%	3,0%	100,0%
Totalizzazione	50,5%	38,1%	0,0%		1,1%		6,0%	4,2%	100,0%
Totale INPS (settore privato)	**31,7%**	**33,4%**	**1,7%**	**3,2%**	**0,6%**	**2,8%**	**5,3%**	**21,3%**	**100,0%**
TOTALE COMPLESSIVO	**36,1%**	**30,0%**	**1,4%**	**2,7%**	**1,8%**	**2,3%**	**5,1%**	**20,6%**	**100,0%**

[(1)] Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

SETTORE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
Totale Gestione dipendenti pubblici	**56,8%**	**13,4%**	**0,0%**	**0,0%**	**7,9%**	**0,0%**	**4,5%**	**17,3%**	**100,0%**
Totale INPS (settore privato)	**31,7%**	**33,4%**	**1,7%**	**3,2%**	**0,6%**	**2,8%**	**5,3%**	**21,3%**	**100,0%**
TOTALE COMPLESSIVO	**36,0%**	**29,9%**	**1,4%**	**2,7%**	**1,9%**	**2,3%**	**5,2%**	**20,6%**	**100,0%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA A4

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2019: IMPORTO MEDIO MENSILE PER GESTIONE E CATEGORIA
(EURO)

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	1.790	1.703			1.477		851	980	1.575
C.P.D.E.L.	1.494	1.482			1.433		612	686	1.437
C.P.I.	5.401	5.709			4.363		1.838	2.159	4.541
C.P.S.	1.826	1.895			1.542		884	1.030	1.557
C.P.U.G.	2.181	2.458			2.023		1.055	1.210	1.996
Totale Gestione dipendenti pubblici	**2.111**	**2.265**			**1.892**		**1.002**	**1.149**	**1.902**
FPLD[1]	1.848	727	1.579	729	1.088	594	575	669	1.053
INPDAI	5.023	3.558		3.442	4.244	2.992	1.959	2.241	4.009
Elettrici	2.504	2.271		1.570	2.076	1.762	1.041	1.270	2.100
Telefonici	2.352	1.972		1.335	1.879	1.415	925	1.256	2.065
Trasporti	2.244	1.955	2.136	1.456	1.808	1.732	946	1.142	1.696
Coltivatori diretti, coloni, mezzadri	924	518		557	629	473	363	419	638
Artigiani	1.372	687		741	891	498	496	561	938
Commercianti	1.420	716		688	855	481	471	511	874
Parasubordinati	.	211		374	606	.	83	88	198
FF.SS.	2.185	1.815	1.931	2.177	2.012	2.001	1.099	1.114	1.770
IPOST	1.594	1.524	1.591	1.374	.	1.184	788	903	1.430
Volo	5.376	3.444		1.275	2.338	2.188	1.889	1.920	3.541
Dazieri		1.824				1.528	807	950	1.409
Clero		646				571	386	385	636
Gas	2.422	2.057				1.652	1.031	1.165	1.919
Esattoriali		2.603				1.829	1.072	1.359	1.844
Minatori	1.473	1.520					800	838	1.239
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare		61				18			58
Spedizionieri doganali		909				921	588	663	804
Facoltative		68				7			62
Pensioni in regime di cumulo	2.496	1.225			1.167		576	803	1.695
Totalizzazione	2.005	1.438			1.114		435	846	1.636
Totale INPS (settore privato)	**1.699**	**698**	**1.613**	**738**	**1.055**	**592**	**552**	**655**	**1.015**
TOTALE COMPLESSIVO	**1.812**	**823**	**1.613**	**738**	**1.661**	**592**	**619**	**726**	**1.169**

[1] Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

CASSA	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
Totale GDP	**2.111**	**2.265**			**1.892**		**1.002**	**1.149**	**1.902**
Totale INPS	**1.699**	**698**	**1.613**	**738**	**1.055**	**592**	**552**	**655**	**1.015**
TOTALE COMPLESSIVO	**1.812**	**823**	**1.613**	**738**	**1.661**	**592**	**619**	**726**	**1.169**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA A5

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2019: IMPORTO MEDIO MENSILE PER GESTIONE E CATEGORIA
[RAPPORTI: TOTALE CATEGORIE = 1]

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	0,8	0,8			0,8		0,8	0,9	0,8
C.P.D.E.L.	0,7	0,7			0,8		0,6	0,6	0,8
C.P.I.	2,6	2,5			2,3		1,8	1,9	2,4
C.P.S.	0,9	0,8			0,8		0,9	0,9	0,8
C.P.U.G.	1,0	1,1			1,1		1,1	1,1	1,0
Totale Gestione dipendenti pubblici	**1,0**	**1,0**			**1,0**		**1,0**	**1,0**	**1,0**
FPLD[(1)]	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
INPDAI	3,0	5,1	-	4,7	4,0	5,1	3,6	3,4	4,0
Elettrici	1,5	3,3	-	2,1	2,0	3,0	1,9	1,9	2,1
Telefonici	1,4	2,8	-	1,8	1,8	2,4	1,7	1,9	2,0
Trasporti	1,3	2,8	1,3	2,0	1,7	2,9	1,7	1,7	1,7
Coltivatori diretti, coloni, mezzadri	0,5	0,7	-	0,8	0,6	0,8	0,7	0,6	0,6
Artigiani	0,8	1,0	-	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
Commercianti	0,8	1,0	-	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9
Parasubordinati		0,3	-	0,5	0,6		0,1	0,1	0,2
FF.SS.	1,3	2,6	1,2	3,0	1,9	3,4	2,0	1,7	1,7
IPOST	0,9	2,2	1,0	1,9		2,0	1,4	1,4	1,4
Volo	3,2	4,9	-	1,7	2,2	3,7	3,4	2,9	3,5
Dazieri	-	2,6	-	-	-	2,6	1,5	1,5	1,4
Clero	-	0,9	-	-	-	1,0	0,7	0,6	0,6
Gas	1,4	2,9	-	-	-	2,8	1,9	1,8	1,9
Esattoriali	-	3,7	-	-	-	3,1	1,9	2,1	1,8
Minatori	0,9	2,2	-	-	-	-	1,5	1,3	1,2
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	0,1	-	-	-	0,0	-	-	0,1
Spedizionieri doganali	-	1,3	-	-	-	1,6	1,1	1,0	0,8
Facoltative	-	0,1	-	-	-	0,0	-	-	0,1
Pensioni in regime di cumulo	1,5	1,8	-	-	1,1	-	1,0	1,2	1,7
Totalizzazione	1,2	2,1	-	-	1,1	-	0,8	1,3	1,6
Totale INPS (settore privato)	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**
TOTALE COMPLESSIVO									

(1) Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

CASSA	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
Totale GDP	**1,2**	**2,8**	**-**	**-**	**1,1**	**-**	**1,6**	**1,6**	**1,6**
Totale INPS	**0,9**	**0,8**	**1,0**	**1,0**	**0,6**	**1,0**	**0,9**	**0,9**	**0,9**
TOTALE COMPLESSIVO	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

TAVOLA A6

PENSIONI VIGENTI ALL'1.1.2019: IMPORTO MEDIO MENSILE PER GESTIONE E CATEGORIA
[RAPPORTI: TOTALE GESTIONI = 1]

GESTIONE	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
C.T.P.S.	1,1	1,1	-	-	0,9	-	0,5	0,6	1,0
C.P.D.E.L.	1,0	1,0	-	-	1,0	-	0,4	0,5	1,0
C.P.I.	1,2	1,3	-	-	1,0	-	0,4	0,5	1,0
C.P.S.	1,2	1,2	-	-	1,0	-	0,6	0,7	1,0
C.P.U.G.	1,1	1,2	-	-	1,0	-	0,5	0,6	1,0
Totale Gestione dipendenti pubblici	**1,1**	**1,2**	**-**	**-**	**1,0**	**-**	**0,5**	**0,6**	**1,0**
FPLD[1]	1,8	0,7	1,5	0,7	1,0	0,6	0,5	0,6	1,0
INPDAI	1,3	0,9	-	0,9	1,1	0,7	0,5	0,6	1,0
Elettrici	1,2	1,1	-	0,7	1,0	0,8	0,5	0,6	1,0
Telefonici	1,1	1,0	-	0,6	0,9	0,7	0,4	0,6	1,0
Trasporti	1,3	1,2	1,3	0,9	1,1	1,0	0,6	0,7	1,0
Coltivatori diretti, coloni, mezzadri	1,4	0,8	-	0,9	1,0	0,7	0,6	0,7	1,0
Artigiani	1,5	0,7	-	0,8	0,9	0,5	0,5	0,6	1,0
Commercianti	1,6	0,8	-	0,8	1,0	0,6	0,5	0,6	1,0
Parasubordinati		1,1	-	1,9	3,1		0,4	0,4	1,0
FF.SS.	1,2	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1	0,6	0,6	1,0
IPOST	1,1	1,1	1,1	1,0		0,8	0,6	0,6	1,0
Volo	1,5	1,0	-	0,4	0,7	0,6	0,5	0,5	1,0
Dazieri	-	1,3	-	-	-	1,1	0,6	0,7	1,0
Clero	-	1,0	-	-	-	0,9	0,6	0,6	1,0
Gas	1,3	1,1	-	-	-	0,9	0,5	0,6	1,0
Esattoriali	-	1,4	-	-	-	1,0	0,6	0,7	1,0
Minatori	1,2	1,2	-	-	-	-	0,6	0,7	1,0
Fondo previdenziale persone che svolgono lavori non retribuiti da responsabilità familiare	-	1,0	-	-	-	0,3	-	-	1,0
Spedizionieri doganali	-	1,1	-	-	-	1,1	0,7	0,8	1,0
Facoltative	-	1,1	-	-	-	0,1	-	-	1,0
Pensioni in regime di cumulo	1,5	0,7	-	-	0,7	-	0,3	0,5	1,0
Totalizzazione	1,2	0,9	-	-	0,7	-	0,3	0,5	1,0
Totale INPS (settore privato)	**1,7**	**0,7**	**1,6**	**0,7**	**1,0**	**0,6**	**0,5**	**0,6**	**1,0**
TOTALE COMPLESSIVO	**1,6**	**0,7**	**1,4**	**0,6**	**1,4**	**0,5**	**0,5**	**0,6**	**1,0**

[1] Escluse le gestioni a contabilità separata (INPDAI, elettrici, telefonici, trasporti).

CASSA	CATEGORIA								
	Anzianità o anticipate	Vecchiaia	Prepensio-namenti	Assegni di invalidità	Pensioni di inabilità	Invalidità ante 222/84	Superstiti da assicurato	Superstiti da pensionato	Totale
Totale GDP	**1,1**	**1,2**	**-**	**-**	**1,0**	**-**	**0,5**	**0,6**	**1,0**
Totale INPS	**1,7**	**0,7**	**1,6**	**0,7**	**1,0**	**0,6**	**0,5**	**0,6**	**1,0**
TOTALE COMPLESSIVO	**1,6**	**0,7**	**1,4**	**0,6**	**1,4**	**0,5**	**0,5**	**0,6**	**1,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

ASSISTENZA E LOTTA ALLA POVERTÀ: I PROGRESSI COMPIUTI E GLI AFFINAMENTI NECESSARI

INTRODUZIONE

1. Nel corso dell'ultimo anno il comparto dell'assistenza - che aveva già conosciuto importanti sviluppi durante la XVII legislatura, fino all'approvazione, nel settembre 2017, della prima misura universale contro la povertà (Reddito di inclusione-REI) - ha registrato rilevanti novità con l'istituzione del Reddito di cittadinanza (RDC) promosso con la legge di bilancio per il 2019 e poi concretamente varato con il DL n. 4 del 2019 convertito, con modificazioni, nella legge n. 26 del 2019. Il nuovo istituto rappresenta un fatto di notevole rilievo nell'ambito delle politiche di protezione sociale del nostro Paese e meriterà nel prossimo futuro adeguati approfondimenti sia di natura macro che microeconomica. Il presente capitolo, dopo aver ricordato i dati di consuntivo 2018 e rimarcato le caratteristiche del comparto di spesa nel quale il nuovo strumento viene a collocarsi, offre alcune prime riflessioni ricordandone innanzitutto i tratti normativi generali, evidenziandone, poi, gli effetti in termini di platea dei beneficiari, valutandone, infine, i profili di innovazione per le politiche assistenziali, sia con riferimento alle opportunità che ai potenziali aspetti critici.

LA SPESA NEL 2018: CONSUNTIVI E TENDENZE

2. Nel 2018 la spesa complessivamente erogata dalle Amministrazioni pubbliche per prestazioni assistenziali (in denaro e in natura) è risultata pari a 50 miliardi di euro (Tavola 1), con un incremento annuo uguale a quello registrato nel 2017 (3,2 per cento).

TAVOLA 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
SPESA PER ASSISTENZA NEL 2018 PER SETTORE DI INTERVENTO E TIPOLOGIA DI BISOGNO

(in milioni)

	invalidità	famiglia	vecchiaia	superstiti	disoccu-pazione	abitazione	esclusione sociale non altrove classificata	TUTTE LE VOCI
COMPLESSO DELLE PRESTAZIONI	**20.627**	**15.919**	**6.982**	**365**	**253**	**426**	**5.325**	**49.897**
Prestazioni sociali in denaro	**19.390**	**13.142**	**5.975**	**365**	**96**	**329**	**436**	**39.733**
pensione e assegno sociale	-	-	4.734	-	-	-	-	4.734
pensioni di guerra	95	-	186	172	-	-	-	453
prestazioni agli invalidi civili	16.370	-	289	-	-	-	-	16.659
prestazioni ai non vedenti	1.151	-	-	-	-	-	-	1.151
prestazioni ai non udenti	198	-	-	-	-	-	-	198
altri assegni e sussidi	1.576	13.142	766	193	96	329	436	16.538
Prestazioni sociali in natura	**1.237**	**2.777**	**1.007**	**-**	**157**	**97**	**4.889**	**10.164**
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*729*	*866*	*833*	*-*	*154*	*97*	*2.864*	*5.543*
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*508*	*1.911*	*174*	*-*	*3*	*-*	*2.025*	*4.621*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

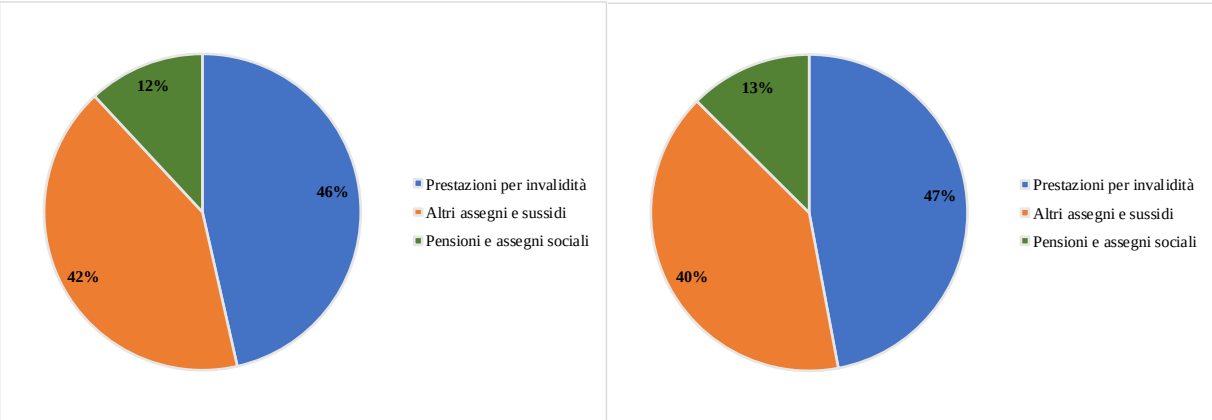
Le prestazioni monetarie, che rappresentano circa l'80 per cento delle erogazioni complessive, sono risultate pari a 39,7 miliardi (2,3 per cento del Pil e 5 per cento della spesa primaria) e sono cresciute del 3,7 per cento su base annua. Le prestazioni sociali in natura sono ammontate a 10,2 miliardi (0,6 per cento del Pil e 1,3 per cento della spesa primaria), l'1 per cento in più dell'anno prima.

La Tavola 1 e il Grafico 1 mostrano che le prestazioni assistenziali in denaro consistono fondamentalmente di tre gruppi di erogazioni: assegni e pensioni sociali, la cui spesa è pari a 4,7 miliardi, il 12 per cento del totale; prestazioni associabili allo stato di invalidità (civile, ai non vedenti, ai non udenti, di guerra) che assorbono circa 18,5 miliardi, il 46 per cento del totale; assegni e sussidi vari che assommano a 16,5 miliardi (42 per cento del totale)[1]. Le prestazioni assistenziali in natura consistono invece in una serie di servizi per la prevenzione e il sollievo dallo stato di bisogno, vengono fondamentalmente erogati attraverso la rete socio-assistenziale gestita dalle realtà locali (innanzitutto Comuni, ma anche Province, Unioni e Consorzi di Comuni, ASL, ecc.) e sono per circa la metà prodotti dal settore pubblico in via diretta e per l'altra metà offerti attraverso il mercato.

GRAFICO 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
COMPOSIZIONE DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO NEL 2018 E NEL 2017
(in percentuale)

2018/2017



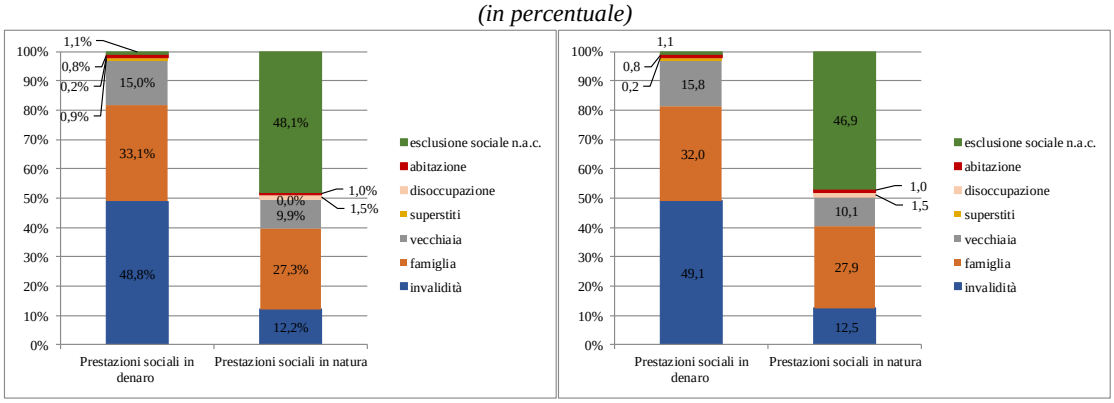
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

[1] L'aggregato include il "bonus 80 euro". Il bonus spetta in misura piena ai lavoratori dipendenti con un reddito compreso fra 8 mila e 24 mila euro, ed è erogato in misura decrescente fino a zero per redditi compresi tra 24 e 26 mila euro; la legge di bilancio per il 2018 ha innalzato i predetti limiti rispettivamente a 24.600 e 26.600 euro. Le stime ufficiali (Relazioni tecniche del decreto-legge n. 66 del 2014 e della legge di stabilità 2015) indicano una spesa pari a 6,7 miliardi nel 2014, a 9,5 miliardi nel 2015 e 2016. I dati diffusi dal Dipartimento delle finanze (statistiche fiscali) sono sostanzialmente in linea con le previsioni di spesa: il bonus spettante è stato pari a 6,1 miliardi nell'anno di imposta 2014, 9,0 miliardi nel 2015, 9,3 miliardi nell'anno di imposta 2016 e 9,5 miliardi nell'anno di imposta 2017.

Il confronto tra la composizione delle prestazioni in denaro e in natura per tipologia di intervento (Grafico 2) mostra il carattere peculiare della voce "esclusione sociale": infatti, al contrasto di quest'ultima è stato indirizzato, nel consuntivo 2018, solo l'1 per cento delle erogazioni in denaro (436 milioni) mentre molto significativo è il peso di tale tipologia di intervento nell'ambito delle prestazioni in natura: 4,9 miliardi, pari al 48 per cento del complesso di tali prestazioni. Nei prossimi anni la quota di prestazioni monetarie destinata alle famiglie, già cresciuta tra il 2017 ed il 2018 a seguito del REI, tenderà ad aumentare significativamente per l'introduzione del Reddito di cittadinanza[2].

GRAFICO 2

COMPOSIZIONE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO
DELLE PRESTAZIONI IN DENARO E IN NATURA NEL 2017 (PANNELLO DI DESTRA) E
2018 (PANNELLO DI SINISTRA)
(in percentuale)



n.a.c. = non altrove classificata
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

3. La colonna destra nei due pannelli del Grafico 2 evidenzia come le prestazioni in natura oltre ad essere destinate per il 48 per cento a contrastare l'esclusione sociale e la povertà, sono indirizzate per il 27 per cento a famiglie e minori - prevalentemente attraverso assistenza di asilo nido - per il 12 per cento agli invalidi, per il 10 per cento agli anziani, e vanno, per la modesta parte residua, per disoccupazione e abitazione.

Il Grafico 3 colloca in una retrospettiva di lungo periodo le dinamiche registrate nel 2018 e per quanto riguarda le prestazioni in denaro raggruppa la spesa complessiva in tre componenti: una prima, riferibile alle pensioni e agli assegni sociali; una seconda riferibile a prestazioni per invalidità nelle quali sono accorpate le indennità di invalidità civile e ai non vedenti e non udenti ed infine, e molto importante per l'analisi qui condotta, una terza componente ("altri assegni e sussidi") che rappresenta quella che meglio registra l'esito delle politiche pubbliche a contrasto dell'esclusione e del disagio sociali. Mentre per le prime due componenti si rinvia, e non solo per gli aspetti dell'analisi della dinamica della spesa, ai Riquadri 4 e 5 in Appendice, conviene qui concentrare l'attenzione sugli andamenti della terza componente. Il Grafico ben evidenzia infatti la discontinuità

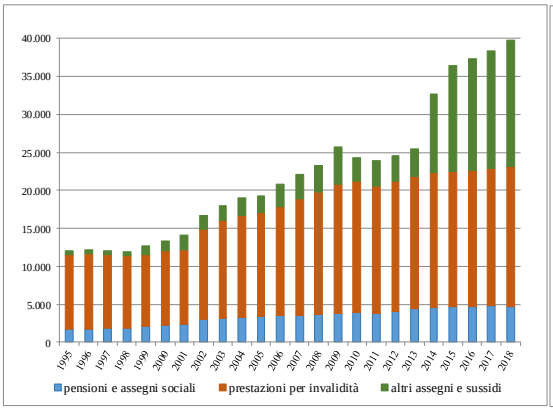
[2] Il complesso delle risorse disponibili per il RDC e la pensione di cittadinanza, a valere sull'apposito Fondo creato con la legge di bilancio per il 2019 è pari a 7,1 miliardi per il 2019, 8,1 miliardi per il 2020 e 8,3 miliardi per il 2021, di cui tuttavia rispettivamente 2,5 (2019) e 2,7 (dal 2020) miliardi già compresi a copertura del REI. Inoltre, va considerato che una parte di tali risorse andrà a finanziare spesa connessa con il RDC, ma non relativa al beneficio in senso stretto e quindi non spesa assistenziale. Le risorse riferibili alla sola spesa per l'erogazione del beneficio economico sono pari a 5,9 miliardi nel 2019, 7,2 miliardi nel 2020 e 7,4 miliardi nel 2021 (7,3 miliardi a decorrere dal 2022).

registrata nel 2014 a seguito dell'erogazione del "*bonus* 80 euro" e poi, sempre sul fronte delle prestazioni in denaro, il successivo impulso incrementale, sia in termini assoluti che in quota di Pil e spesa primaria, esercitato dalla crescita delle risorse per il contrasto dell'esclusione erogate sotto forma di Reddito di inclusione.

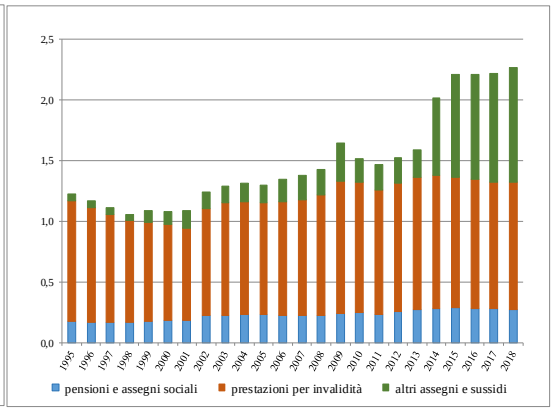
GRAFICO 3

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO

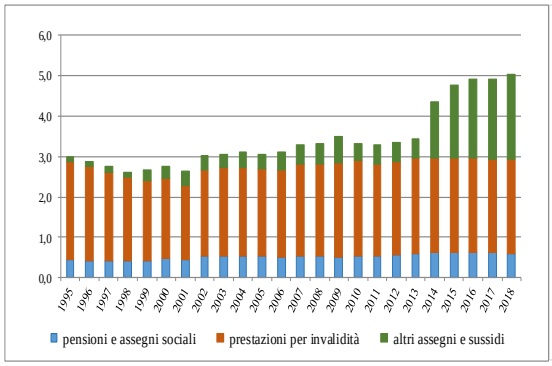
IN DENARO – MILIONI DI URO



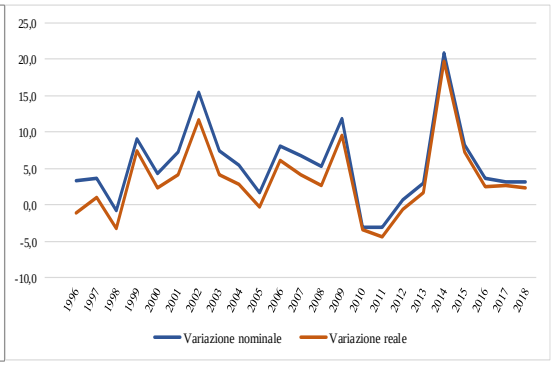
IN DENARO – % DI PIL



IN DENARO - % DI SPESA PRIMARIA



TOTALI (DENARO+NATURA - VAR % ANNUE NOMINALI E REALI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

4. La profondità ed estensione della crisi conosciuta dal nostro Paese ha prodotto, non diversamente da (ma più che in) altri paesi, una forte domanda di protezione sociale. I dati di fonte ISTAT ed Eurostat (Tavola 2) indicano che tra il 2008 ed il 2017 i principali indicatori di disagio sociale sono cresciuti in misura significativa: in Italia la percentuale di cittadini in condizioni di povertà assoluta[3] è passata dal 3,6 all'8,4 per cento, mentre quella delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale è passata dal 25,5 al 28,9 per cento e quella delle persone in condizioni di grave deprivazione

[3] L'ISTAT definisce la soglia di povertà assoluta come quel valore di spesa minima necessaria per acquisire un certo paniere di beni e servizi che garantisce uno standard di vita minimamente accettabile (considerati dunque, essenziali).

materiale[4] dal 7,5 al 12,1 per cento nel 2016 (per poi scendere al 10,1 e all'8,4 per cento nel 2017/18, rispettivamente). Nell'Area dell'euro questi due ultimi indicatori sono passati dal 21,7 al 23,1 (e poi al 22,1 nel 2017) per cento il primo e dal 5,9 al 6,6 (e poi al 5,4 nel 2018) il secondo[5]. In definitiva, la lettura incrociata del Grafico 3 e della tavola 2 mostra che all'acuta crisi economica e sociale le politiche pubbliche di natura assistenziale hanno risposto, da un lato, concentrando l'attenzione sui redditi bassi- cioè di fasce di popolazione a "disagio relativo" - per l'appunto con il trasferimento del *bonus* e, dall'altro, ma in misura insufficiente rispetto ai fabbisogni, avviando un lento processo di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale con l'introduzione del REI.

TAVOLA 2

CICLO ECONOMICO E INDICATORI DI DISAGIO SOCIALE: ITALIA ED AREA DELL'EURO
(2008-2018; VALORI %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ITALIA											
Pil reale (2007=100)	98,9	93,5	95,1	95,7	93,0	91,3	91,4	92,3	93,3	94,9	95,7
Output gap	1,4	-3,8	-1,9	-1,4	-3,1	-4,6	-4,4	-3,3	-2,0	-0,5	-0,1
Tasso di povertà assoluta	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9	8,4	(1)
Tasso di grave deprivazione materiale	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1	10,1	8,4
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30,0	28,9	(1)
AREA DELL'EURO											
Pil reale (2007=100)	100,5	95,9	97,9	99,5	98,7	98,4	99,8	101,9	103,9	106,4	108,4
Output gap	1,7	-3,5	-2,2	-1,2	-2,3	-3,1	-2,6	-1,8	-1,0	0	0,5
Tasso di grave deprivazione materiale	5,9	6	6,1	6,9	7,8	7,5	7,4	7	6,6	5,9	5,4
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	21,7	21,6	22,0	22,9	23,3	23,1	23,5	23,1	23,1	22,1	(1)

(1) Dato non disponibile.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT ed Eurostat

È in tale quadro, anche contabile, che viene a collocarsi il Reddito di cittadinanza, uno strumento che è opportuno analizzare nelle sue diverse sfaccettature tanto sotto il profilo quantitativo quanto sotto quello qualitativo, profili per l'apprezzamento dei quali è utile tener presente il quadro più aggiornato degli esiti delle politiche finora messe in campo, che rappresenta, fondamentalmente, il punto di partenza del nuovo corso ora avviato.

[4] L'indicatore è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i seguenti nove sintomi di disagio economico: 1) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2) non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); 3) non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; 4) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 5) non potersi permettere un televisore a colori; 6) non potersi permettere una lavatrice; 7) non potersi permettere un'automobile; 8) non potersi permettere un telefono; 9) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o prestiti d'altro tipo.

[5] L'Istat definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite. Per definire le soglie di povertà relativa per famiglie di diversa ampiezza si utilizzano coefficienti correttivi (scala di equivalenza Carbonaro) che tengono conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala che è possibile realizzare al variare del numero dei componenti. Nel 2017 tale spesa è risultata pari a 1.085,22 euro.

5. I dati della Tavola 3 riassumono le informazioni più aggiornate e riferite alla fine di dicembre 2018 relativamente all'erogazione del REI e ad alcune sue caratteristiche. Con tale strumento[6] sono stati raggiunti nel complesso 462 mila nuclei familiari per un totale di 1.329.325 mila persone. Circa la distribuzione territoriale, si evidenzia il notevole peso del Mezzogiorno (68 per cento in termini di nuclei e 71 per cento in termini di persone coinvolte), con Regioni come Campania e Sicilia in netta prevalenza (23,3 e 22,8 per cento). L'importo medio è pari a 296 euro (più alto nel Mezzogiorno e meno al Nord: 309 contro 258 euro mensili). Quanto alla numerosità dei beneficiari, circa un quarto dei nuclei è composto da una sola persona (la tipologia prevalente) e si riscontrano, naturalmente, addensamenti nei nuclei tra due e quattro componenti. Nel complesso in poco più della metà (53 per cento) si rileva la presenza di minori e in quasi un nucleo su cinque la presenza di disabili. Fatto 100 il valore medio del beneficio, nelle famiglie numerose con disabili il valore sale a 145, 2,5 volte quello che spetta al nucleo con un solo componente.

TAVOLA 3

DISTRIBUZIONE DEI BENEFICIARI DEL REI

PER REGIONE E IMPORTO MEDIO MENSILE - ANNO 2018

Regione e Area geografica	REI gennaio - dicembre 2018			REI gennaio - dicembre 2018 -- Composizione % e Italia=100 -			SIA IV bimestre 2018 senza pagamenti REI nel periodo gennaio-agosto 2018		
	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile del REI	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile del REI	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
Piemonte	23.891	57.839	258,7	5,2	4,4	87,4	463	1.734	226,69
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	418	983	237,0	0,1	0,1	80,1	10	34	205,39
Lombardia	32.646	88.779	260,5	7,1	6,7	88,0	804	3.257	228,35
Trentino-Alto Adige/Südtirol	978	2.944	283,5	0,2	0,2	95,8	12	46	162,89
Veneto	10.662	28.498	258,2	2,3	2,1	87,3	284	1.133	221,16
Friuli-Venezia Giulia	1.942	4.471	248,0	0,4	0,3	83,8	126	431	212,58
Liguria	7.966	18.869	251,7	1,7	1,4	85,1	104	374	215,06
Emilia-Romagna	11.171	29.391	256,1	2,4	2,2	86,6	536	2.071	226,26
Toscana	14.603	38.886	262,9	3,2	2,9	88,9	257	975	233
Umbria	4.077	11.195	270,2	0,9	0,8	91,3	66	230	236,6
Marche	5.492	14.845	260,8	1,2	1,1	88,1	150	584	232,38
Lazio	33.116	89.278	283,0	7,2	6,7	95,6	767	2.848	231,89
Abruzzo	8.089	20.697	267,3	1,8	1,6	90,3	163	596	238,36
Molise	2.731	7.170	272,2	0,6	0,5	92,0	33	110	221,45
Campania	107.610	351.069	327,6	23,3	26,4	110,7	2.570	10.565	258,22
Puglia	35.712	99.005	293,5	7,7	7,4	99,2	924	3.208	223,39
Basilicata	3.792	9.070	259,7	0,8	0,7	87,8	46	175	227,44
Calabria	30.994	87.534	288,5	6,7	6,6	97,5	594	2.281	235,69
Sicilia	105.388	318.793	315,6	22,8	24,0	106,7	2.402	9.474	246,59
Sardegna	20.892	50.009	260,1	4,5	3,8	87,9	487	1.775	233,99
Italia	**462.170**	**1.329.325**	**295,9**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**10.798**	**41.901**	**239,58**
Nord	89.674	231.774	258,4	19,4	17,4	87,3	2.339	9.080	224,8
Centro	57.288	154.204	275,1	12,4	11,6	93,0	1.240	4.637	232,43
Sud e Isole	315.208	943.347	309,1	68,2	71,0	104,5	7.219	28.184	245,59

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS. Dati provvisori aggiornati al 22 gennaio 2019 (REI) e al 19 ottobre 2018 (SIA)

[6] Non si considerano qui strumenti analoghi attivati per iniziativa di singole Regioni che pure hanno svolto un ruolo rilevante.

TAVOLA 4

PRESENZA DI MINORI E DISABILI NEI NUCLEI FAMILIARI BENEFICIARI DEL REI
- ANNO 2018 -

Numero componenti nucleo	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
	TOTALE			CON PRESENZA DI MINORI			CON PRESENZA DI DISABILI		
1	117.340	117.340	176,0	-	-	-	22.770	22.770	176,8
2	88.341	176.682	259,6	30.111	60.222	256,5	18.311	36.622	263,6
3	98.659	295.977	316,3	71.094	213.282	312,9	15.573	46.719	327,7
4	89.732	358.928	369,2	77.386	309.544	368,6	13.505	54.020	380,1
5	43.971	219.855	420,6	41.344	206.720	421,7	7294	36.470	425,0
6 e più	24.127	160.543	425,7	23.531	156.793	426,3	4795	32189	429,4
Totale	**462.170**	**1.329.325**	**295,9**	**243.466**	**946.561**	**352,3**	**82.248**	**228.790**	**296,3**
Composizione %									
1	25,4	8,8	59,5	-	-	-	27,7	10,0	59,7
2	19,1	13,3	87,8	12,4	6,4	72,8	22,3	16,0	89,0
3	21,3	22,3	106,9	29,2	22,5	88,8	18,9	20,4	110,6
4	19,4	27,0	124,8	31,8	32,7	104,6	16,4	23,6	128,3
5	9,5	16,5	142,2	17,0	21,8	119,7	8,9	15,9	143,5
6 e più	5,2	12,1	143,9	9,7	16,6	121,0	5,8	14,1	144,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Composizione %									
1	100	100	100	-	-	-	19,4	19,4	100,5
2	100	100	100	34,1	34,1	98,8	20,7	20,7	101,5
3	100	100	100	72,1	72,1	98,9	15,8	15,8	103,6
4	100	100	100	86,2	86,2	99,9	15,1	15,1	103,0
5	100	100	100	94,0	94,0	100,3	16,6	16,6	101,0
6 e più	100	100	100	97,5	97,7	100,2	19,9	20,1	100,9
Totale	100	100	100	52,7	71,2	119,1	17,8	17,2	100,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS. Dati provvisori aggiornati al 22 gennaio 2019

IL REDDITO DI CITTADINANZA

Aspetti generali

6. Il Reddito di Cittadinanza è stato introdotto con DL 4/2019 convertito, con modificazioni, nella legge 26/2019. Il DL, che reca anche disposizioni in materia pensionistica, dedica allo strumento l'intero Capo I (17 articoli, di cui 4 inseriti in sede di conversione, incluse le disposizioni transitorie e finali) incaricandosi innanzitutto (*art.1*) di individuarne le finalità nell'esigenza di disporre di una "misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro", scelta che evidenzia, dall'inizio, obiettivi variegati, non soltanto di lotta al disagio sociale *ma anche* di promozione delle opportunità di lavoro.

Reddito di cittadinanza: alcuni elementi dell'impianto

Beneficiari *– a) Viene riconosciuto a nuclei familiari in possesso, al momento della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, di una serie di requisiti; in particolare a) è erogato a cittadini italiani e dell'EU, se lungo soggiornanti e residenti in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo; b) il nucleo familiare deve essere in una situazione economica di relativo disagio, come misurata da un ISEE inferiore a 9.360 euro; c) il patrimonio del nucleo non deve superare una determinata consistenza: quella immobiliare, al netto della prima casa, di 30 mila euro; quella mobiliare di 6 mila euro, accresciuta di 2 mila euro per ogni componente successivo al primo e fino ad un massimo di 10 mila euro, incrementato di 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo, e con elevazione dei massimali nel caso di presenza di componenti con disabilità; d) il valore del reddito familiare deve essere inferiore ad una soglia di 6.000 euro (7.560 per la Pensione di cittadinanza), incrementata a 9.360 euro per le famiglie residenti in abitazione in locazione. Le predette soglie, per le famiglie con più componenti, sono innalzate mediante l'utilizzo di una scala di equivalenza (SE), con parametri pari a 1 per il primo componente, incrementato di 0,4 per ogni componente successivo al primo se maggiorenne e di 0,2 se minorenne fino ad un parametro massimo di 2,1 (2,2 se sono presenti componenti con disabilità); e) sono previsti vincoli al godimento di beni durevoli (proprietà di auto, moto, al di sopra di una determinata cilindrata, imbarcazioni, ecc.).*

Composizione e misura del beneficio *– E' previsto un beneficio massimo di 780 euro per famiglie con componente unico, importo determinato avendo come* benchmark *l'indicatore di povertà relativa (elaborato da Eurostat con riferimento alla situazione di fine 2013) il quale, a differenza della soglia di povertà assoluta calcolata dall'ISTAT, non è differenziato per aree territoriali; - si distingue una componente di trasferimento ad integrazione del reddito familiare (fino a 500 euro mensili moltiplicati per i parametri della SE) ed una a titolo di contributo sull'affitto per i nuclei residenti in abitazioni locate (fino a 280 euro mensili) o per il pagamento della rata di mutuo (fino a 150 euro mensili); - le soglie mutano, ma non nell'ammontare massimo, nel caso di Pensione di cittadinanza (PdC). Il beneficio deve essere fruito ordinariamente entro il mese successivo a quello di erogazione, con recupero nel mese successivo delle somme non spese nei limiti del 20 per cento del beneficio ma con decurtazione semestrale dell'ammontare complessivo non speso*[7].

Modalità implementative *- Il funzionamento del circuito richiesta-riconoscimento-erogazione del beneficio prevede alcuni elementi chiave: - decorrenza dal mese successivo a quello della richiesta e riconoscimento per un periodo continuativo non superiore a 18 mesi, con possibilità di rinnovo, previa sospensione di un mese (la sospensione non opera per la PdC); ruolo centrale dell'INPS, a cui la domanda, che può essere inoltrata da più punti - Poste, Caf, istituti di patronato - deve pervenire e a cui la norma assegna la responsabilità di effettuare i controlli incrociando le banche dati rilevanti; - erogazione tramite carta elettronica*[8]*, nell'alveo di quanto avviato in Italia nel 2012 con la cosiddetta Carta acquisti con divieto di talune forme di consumo, anche nel quadro del contrasto della ludopatia.*

Sistema di impegni e vincoli, schemi di decadenza, sanzioni*- L'erogazione del beneficio prevede, pena la sua decadenza: a) una serie di obblighi in termini di comunicazione di mutamenti delle situazioni di partenza che hanno attivato l'erogazione; b) la sottoscrizione di disponibilità immediata al lavoro da parte dei componenti maggiorenni del nucleo (sono esclusi dagli obblighi i componenti del nucleo familiare che siano già occupati, che frequentino un regolare corso di studi, con carichi di cura, le persone con disabilità, gli ultra65enni); c) la sottoscrizione di un Patto per il lavoro dove è contenuto il bilancio delle competenze presso il Centro per l'impiego o, alternativamente, se il bisogno non è prevalentemente legato alla situazione lavorativa ma sia complesso e multidimensionale, di un Patto per l'inclusione sociale; d) la partecipazione a corsi di formazione o riqualificazione professionale; e) l'accettazione di una di un massimo di tre offerte di lavoro "congrue", pena la decadenza del beneficio, laddove la congruità è anche funzione della distanza della sede di lavoro dal Comune di residenza, distanza che cresce con il passare del tempo fino a considerare l'intero territorio nazionale*

[7] Fatta eccezione per una mensilità.
[8] La PdC può invece essere erogata con gli strumenti in uso per il pagamento delle pensioni.

(specifiche parziali deroghe alla regola generale sono previste per i nuclei familiari in cui siano presenti persone disabili e in quelli con figli minori); e) l'impegno di impiego in servizi utili alla collettività per il Comune di appartenenza per un minimo di otto ore settimanali[9]; f) l'obbligo di comunicazione di variazione occupazionale; g) obbligo di scelta del soggetto erogatore del servizio di assistenza intensiva alla ricerca del lavoro successivamente alla ricezione dell'Assegno di ricollocazione.
Specifici obblighi e impeghi scaturiscono inoltre dalla stipula del Patto per il lavoro o del Patto per l'inclusione sociale (adesione a percorsi personalizzati di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale, ricerca attiva del lavoro, ecc).
Sono previste numerose sanzioni, sia penali che amministrative, fra le quali: a) reclusione da due a sei anni in caso di indebito ottenimento del beneficio a seguito di falsi dati o dichiarazioni; b) reclusione da uno a tre anni in caso di omessa comunicazione entro i previsti termini delle mutate condizioni reddituali/patrimoniali e occupazionali rilevanti per la revoca o la riduzione del beneficio; c) efficacia retroattiva in caso di revoca del beneficio; le sanzioni amministrative, irrogate dall'INPS, prevedono la decurtazione del beneficio da una a sei mensilità fino alla decadenza dalla prestazione, in caso di reiterazione, a seconda dei casi: a) per mancata presentazione senza giustificato motivo da parte anche di un solo componente il nucleo familiare, presso i CPI o i servizi di contrasto alla povertà; b) mancata partecipazione senza giustificato motivo da parte anche di un solo componente il nucleo familiare alle iniziative per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro; c) mancato rispetto degli impegni previsti nel Patto per l'inclusione sociale relativi alla frequenza di corsi di istruzione o formazione da parte di un componente minorenne ovvero a impegni di prevenzione e cura per la tutela della salute individuati dai professionisti sanitari.
***Incentivi** – La norma prevede – a particolari condizioni ed entro fissati limiti – incentivi all'assunzione di soggetti beneficiari di RDC nella forma di esoneri o sgravi contributivi (aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla legge di bilancio 2018) ed anche incentivi ai lavoratori: a) ai datori lavoro privati[10] è riconosciuto l'esonero contributivo nel limite dell'importo mensile del Reddito di cittadinanza percepito dal lavoratore (entro un massimo di 780 euro mensili), per una durata pari alla differenza tra 18 mensilità e le mensilità già godute del Reddito di cittadinanza (e comunque per almeno cinque mensilità[11]; b) con le medesime regole ma per almeno 6 mensilità, nel caso l'assunzione avvenga attraverso l'attività di "soggetti privati accreditati" (agenzie e operatori privati) che abbiano stipulato presso i CPI un Patto per la formazione e, in esito al percorso formativo, il beneficiario di RDC ottenga un lavoro coerente con il profilo formativo, l'incentivo viene attribuito per metà al datore di lavoro e per la restante parte al soggetto intermediario[12]; c) ai beneficiari del RDC che entro i primi 12 mesi avviano un'attività di lavoro autonomo o di impresa individuale o una società cooperativa è riconosciuto in unica soluzione un beneficio pari a sei mensilità, nei limiti dei 780 euro mensili.*

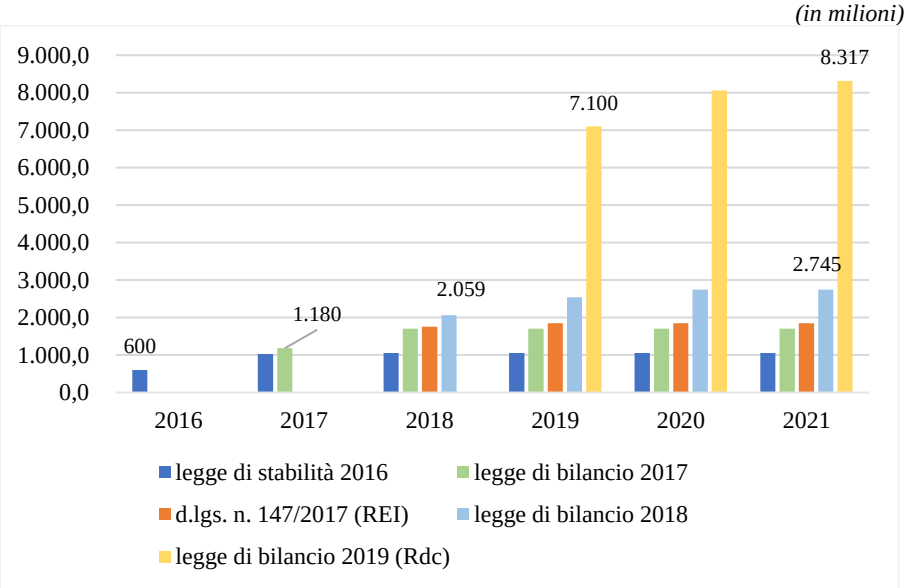
È importante mettere in evidenza innanzitutto la discontinuità che il RDC produce sotto il profilo delle risorse messe in campo per la lotta contro la povertà. Nel Grafico 4 si mostra l'evoluzione delle dotazioni finanziarie degli ultimi tre anni e si vede il salto quantitativo già operato attraverso la legge di bilancio per il 2018 grazie alla quale l'ammontare complessivo aveva superato per quest'anno i 2 miliardi (dai circa 600 milioni) per raggiungere, a regime, i 2.745 milioni nel 2020. Con il RDC le risorse complessive più che triplicano andandosi a ragguagliare, nel 2021, in oltre 8,3 miliardi.

[9] Aumentabili a sedici con il consenso di entrambe le parti.
[10] Che comunicano alla piattaforma digitale dedicata al RDC presso l'ANPAL le disponibilità di posti vacanti e su tali posti assumano (e non licenzino senza giusta causa nei 36 mesi successivi) a tempo pieno e indeterminato (incluso contratto di apprendistato).
[11] In caso di rinnovo del RDC, l'esonero è pari a 5 mensilità in misura fissa.
[12] Sotto forma di sgravio contributivo per i propri dipendenti.

GRAFICO 4

LA DOTAZIONE FINANZIARIA PER LA LOTTA CONTRO LA POVERTÀ
(FONDO POVERTÀ E FONDO RDC) NEI SUCCESSIVI INTERVENTI LEGISLATIVI

(in milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Sotto il profilo più qualitativo, prima di abbozzare una valutazione d'assieme è utile sottolineare, per memoria, i principali connotati della misura. Rinviando per gli aspetti di dettaglio e per i principali elementi dell'impianto al prospetto sopra riportato, ci si può qui concentrare su quelli che appaiono gli aspetti più salienti. Il suo disegno sembra avere un punto di snodo nell'articolo 4, il quale prefigura una sostanziale biforcazione delle politiche da attuare e disegna due distinti percorsi a seconda delle caratteristiche dei nuclei familiari richiedenti:

a) il percorso delle politiche attive per lavoro e formazione, con sottoscrizione di un Patto per il Lavoro, nel caso si sia di fronte a soggetti e nuclei familiari il cui problema di fondo è la difficoltà a trovare sbocchi occupazionali (e quindi scarse competenze e forti esigenze formative);
b) il percorso delle politiche di contrasto della povertà, con richiesta di sottoscrivere un Patto per l'Inclusione Sociale, nel caso si sia viceversa di fronte a soggetti non immediatamente occupabili o che comunque siano portatori di problematiche non confinabili alla sola sfera lavorativa.

L'articolo in questione sembra dunque costituire quello spartiacque senza il quale politiche di contrasto alla povertà attraverso l'aiuto per la ricerca di un lavoro rischiano di essere inefficaci essendo la povertà un problema che va spesso oltre il tema del lavoro e richiede dunque soluzioni in linea con la sua multidimensionalità. L'impianto voluto dal legislatore sembra, da questo punto di vista, da un lato, riconoscere la necessità di inserirsi nel solco dei "progetti personalizzati" già previsti dal Reddito di Inclusione di cui al d.lgs. n. 147 del 2017, e, dall'altro lato, segnalare la volontà di far fare un salto qualitativo alle politiche attive del lavoro di cui al d.lgs. n. 150 del 2015.

La strategia disegnata dall'articolo 4 del DL segnala l'importanza, ai fini del successo del progetto, di tre fondamentali componenti, decisive, insieme all'INPS e alle altre amministrazioni centrali: i Centri per l'Impiego, i Servizi Sociali dei Comuni e le Piattaforme digitali.

7. Il potenziamento dei Centri per l'Impiego (CPI) – per i quali si prevedono investimenti complessivi importanti nel biennio 2019/20 con l'immediata assunzione di nuovi addetti[13], rappresenta un punto evidentemente centrale dell'intero impianto, essendo essi chiamati a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ad effettuare un bilancio delle competenze professionali dei richiedenti, ad essere punto di riferimento (sportello) per le aziende che avanzano domanda di lavoro. Su tale fronte, le carenze generali che connotano in Italia i CPI sono note e sono state confermate anche da recenti dati ISTAT[14] (oltre che dall'ultimo "Rapporto di monitoraggio sulla struttura ed il funzionamento dei servizi per il lavoro" dell'ANPAL, da cui si traggono informazioni essenziali di cui diamo anche conto nel Riquadro 2). A descrivere il quadro della situazione, basti qui ricordare il modesto numero di CPI (circa 800 tra sedi principali, secondarie e distaccate, in cui lavorano intorno agli 8 mila addetti - contro valori intorno ai 100 mila in Germania), la mancanza di un'omogenea organizzazione territoriale, l'inadeguata dotazione di infrastrutture tecnologiche e di capitale umano (solo il 30 per cento ha un titolo di studio terziario). Al di là di una certa maggiore propensione, in Italia, a cercare lavoro attraverso canali informali, il dato che forse meglio esprime le insufficienze dell'attuale stato di cose - a cui non hanno certo giovato le incertezze del quadro normativo determinatesi negli ultimi anni - è quello del numero di coloro i quali trovano lavoro tramite i CPI, fermo, secondo le informazioni ISTAT riferite al 2017, al 2,4 per cento. Non vi può dunque essere dubbio sull'esigenza di riformarne la struttura, elevarne la qualità e la capacità di orientamento ed intermediazione, incentivarne insomma il potenziamento, come si prefigge il DL. Al di là degli sforzi trasfusi nel DL, il merito maggiore del provvedimento sembra stare, sotto questo aspetto, nel fatto di aver posto con forza il problema di puntare ad una efficiente rete di Centri per l'intermediazione nel campo del lavoro; per il resto, la distanza tra un'organizzazione efficiente dei CPI e la realtà di fronte alla quale ci troviamo da decenni sembra essere tale che per registrare miglioramenti tangibili occorrerà un periodo di tempo non breve. In considerazione del progettato sforzo, finanziario e organizzativo, sarà elevata, nel futuro prossimo, l'esigenza di monitorarne gli sviluppi, come del resto opportunamente previsto dal legislatore. La Corte, dal canto suo, ha deciso di inserire nel programma dei controlli del 2019 una specifica indagine sui CPI che conta di giovarsi anche della rete delle sezioni regionali.

8. Oltre ai CPI, attori di rilievo per l'efficiente ed efficace implementazione dell'RDC sono i servizi sociali dei comuni, ai quali è assegnato il compito, nel caso in cui "il nucleo familiare sia in condizioni diverse da quelle previste per la convocazione presso

[13] In data 17.4.2019 è stata siglata l'intesa con la Conferenza delle regioni in base alla quale è stato approvato il "Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro".
[14] Si veda per esempio, l'Audizione del Presidente pro-tempore dell'Istituto del 18 luglio 2018 sul "funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego in Italia e all'estero" le cui evidenze vengono presentate, con aggiornamento al 2018, nel Riquadro 1.

i CPI, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, di convocare il richiedente medesimo per una valutazione multidimensionale ai sensi dei principi statuiti dalla normativa sul Reddito di inclusione (art. 5, d.lgs. n. 147 del 2017). I dati disponibili sulla spesa sociale dei comuni in forma singola o associata danno ben evidenza della complessità del ruolo e delle attività che i servizi sociali svolgono e mostrano, al contempo, le fortissime differenziazioni (Tavola 9) nelle capacità di spesa e di intervento: a fronte dei 116 euro medi pro capite, si va dai 22 della Calabria ai 517 del Trentino (Bolzano) ed in un contesto in cui gli interventi vanno dalle famiglie e minori ai disabili e dagli immigrati ai nomadi, la quota di spesa destinata specificamente alla povertà, al disagio degli adulti e dei senza fissa dimora ha un valore medio pro capite di 14 euro ma passa, ancora una volta, dai 3 euro nei Comuni della Calabria agli 83 nei comuni del Friuli (tavola 11). Su tale fronte, un rafforzamento è stato avviato con il REI, che ha dedicato risorse ad hoc (Riquadro 3), confermate dal RDC.

9. Essendo l'intera struttura del RDC fortemente basata su *Patti* fra attori diversi, il DL disciplina all'articolo 6 il tema delle Piattaforme digitali sulle quali tali patti dovranno essere gestiti. L'aspetto degli investimenti in tecnologie e piattaforme digitali ed informatiche è evidentemente cruciale sia per quel che riguarda il sistema dei controlli della sussistenza dei requisiti e la concreta possibilità di attivare sanzioni sia e soprattutto per quel che attiene alla effettiva possibilità di incrociare con successo domanda e offerta di lavoro e rimuovere problemi di *mismatching*.

10. Per quel che riguarda gli aspetti generali, un'ultima considerazione riguarda il tema delle coperture della spesa. Di notevole rilevanza, dal punto di vista della Corte, è sotto questo aspetto quanto recato dalle disposizioni finanziarie dell'articolo 12 le quali dopo aver fissato i precisi limiti di spesa del Fondo per il RDC in 5,9, 7,5 e 7,4 miliardi rispettivamente per ciascuno degli anni del triennio 2019-21, dispone, al comma 6, che in caso di esaurimento delle risorse finanziarie complessive previste per il beneficio, l'importo dello stesso viene rimodulato (ridotto) con un Decreto Ministeriale. Nelle more dell'adozione del Decreto, è previsto anche il blocco delle nuove domande e delle nuove erogazioni. Tale meccanismo se da un lato rappresenta una valvola di sicurezza contro il rischio che, a fronte di disposizioni che attivano diritti e che si traducono in spesa pubblica dall'incerta quantificazione, non si rispetti il limite di spesa contemplato dalla norma, dall'altro suscita perplessità proprio perché si è di fronte all'attivazione di diritti alla cui soddisfazione non ci si potrà sottrarre e che difficilmente potranno essere in prospettiva soddisfatti con erogazioni di entità inferiore a quelle prima disposte.

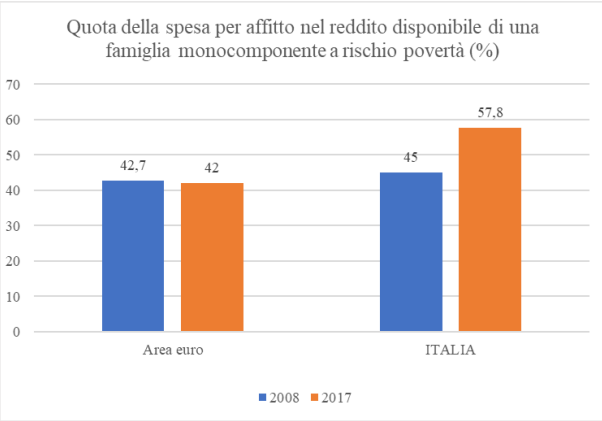
È da valutare positivamente la prevista distinzione tra famiglie residenti in case di proprietà e famiglie residenti in case in locazione, e quindi tra componente reddituale in senso stretto e componente a titolo di contributo per i costi del servizio abitativo. I dati mostrano che in Italia la quota della spesa per l'affitto nel reddito familiare equivalente delle famiglie a rischio povertà[15] è più alta rispetto all'Area dell'euro (38 per cento contro 35 per cento) ed è fortemente cresciuta tra il 2008 ed il 2017 (da 30,5 a 38,2 per cento, a fronte di una sostanziale stazionarietà osservata in media). D'altra parte, aver legato una fetta del beneficio al servizio abitativo, ha consentito di ridurre gli oneri per il bilancio

[15] Per la definizione di rischio povertà si veda la nota n. 4.

pubblico. Il Grafico 5 confronta, a titolo esemplificativo per una famiglia monocomponente a rischio povertà, la variazione della quota di spesa per l'affitto fra il 2008 e il 2017.

GRAFICO 5

QUOTA DELLA SPESA PER L'AFFITTO NEL REDDITO DISPONIBILE E SOGLIA EUROSTAT DI POVERTÀ RELATIVA (FAMIGLIA MONOCOMPONENTE A RISCHIO POVERTÀ)



Fonte: Eurostat (EU_SILC)

Dal punto di vista delle risorse impiegate, se è dunque apprezzabile che la lotta alla povertà abbia segnato un successo in termini di stanziamenti acquisiti, è altresì da considerare che, dati i vincoli della finanza pubblica italiana, sarebbe stato più sostenibile un approccio improntato, per quel che riguarda l'ammontare del beneficio riconosciuto, a criteri di incrementi graduali. Inoltre, tenuto conto delle caratteristiche del fenomeno povertà, più diffuso in particolari situazioni, sarebbe stato preferibile un disegno dello strumento più attento ai nuclei familiari numerosi, che risultano relativamente penalizzati. Vi è consenso sul fatto che l'attenzione delle politiche debba rivolgersi innanzitutto al contrasto della povertà assoluta, che molto dipende anche dal potere d'acquisto nei diversi territori, mentre il *benchmark* dei 780 euro rappresentava la soglia della povertà relativa di qualche anno fa, soglia che nel frattempo è peraltro cresciuta (Grafico 5).

La platea dei beneficiari: stime e primi dati ufficiali

11. L'efficacia dell'RDC nel conseguire gli obiettivi che si prefigge sarà naturalmente strettamente correlata con la platea dei beneficiari che riuscirà a raggiungere. È utile, da questo punto di vista, prima di far riferimento ai (pochi) dati ufficiali disponibili, ricordare le stime ufficiali proposte dalla Relazione tecnica al Decreto di attuazione e confrontare entrambi con i dati 2018 relativi al REI, a cui si è fatto prima riferimento. La RT, considerati i requisiti di eleggibilità (condizioni reddituali e patrimoniali, definizione del nucleo familiare, ecc.) e partendo dalle informazioni contenute nella banca dati sulle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) e sull'ISEE 2017

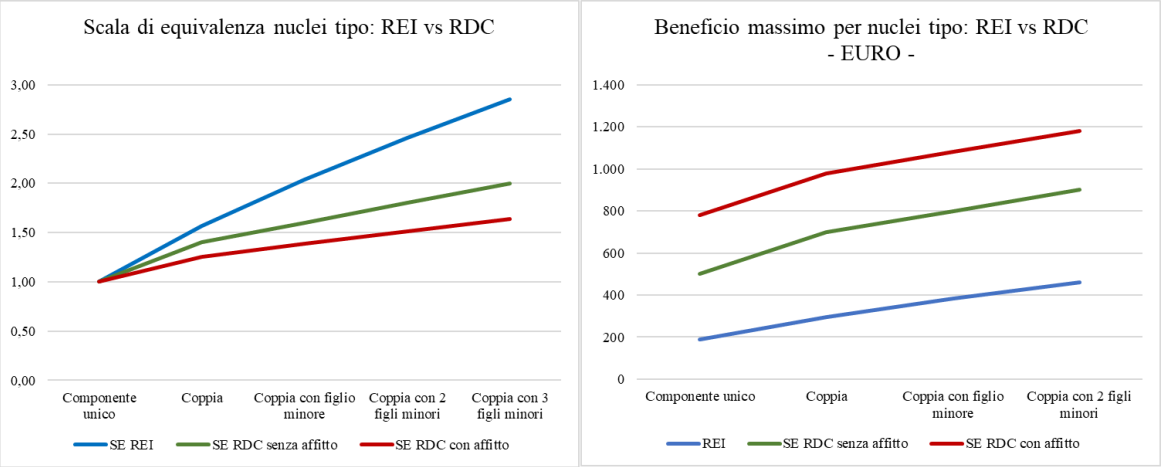
aveva individuato, *prima facie*, la potenziale platea di beneficiari in 1.365.000 nuclei familiari i quali, una volta tenuto conto, da un lato, del fatto che un certo numero di famiglie eleggibili non ha presentato l'indicatore nel 2017, e, dall'altro, che il tasso di coinvolgimento effettivo delle famiglie eleggibili supera difficilmente l'85 per cento, la stima sopracitata si ridimensionerebbe a 1.335.000 famiglie[16].

L'ulteriore considerazione del requisito di residenza richiesto dalle norme per i nuclei con capofamiglia straniero, e su cui la banca dati utilizzata non presenta informazioni, abbasserebbe a 1.248.000 il numero delle famiglie, atteso che il 36 per cento dei nuclei di stranieri non sarebbe eleggibile (87 mila su 241 mila complessivi). Tenuto conto della prevista numerosità dei nuclei, le persone effettivamente raggiunte dal trasferimento si commisurerebbero a poco più di 3,5 milioni[17].

12. Una valutazione dell'efficacia del RDC dovrà tenere conto, ex-post, sia della situazione di partenza, rappresentata dagli esiti del Reddito di inclusione, sia degli elementi qualitativi e distributivi che risulteranno dall'effettiva implementazione della misura. Un punto di rilievo ai fini della possibilità di raggiungere le famiglie maggiormente esposte, tra le quali vi sono quelle più numerose e con presenza di minori, è la conformazione che ha assunto la scala di equivalenza rispetto a quella adottata nella normativa sul Reddito di inclusione.

GRAFICO 6

GLI EFFETTI DELLA SCALA DI EQUIVALENZA ADOTTATA. BENEFICIO MASSIMO CONCEDIBILE: CONFRONTO TRA REI E RDC PER COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE



Fonte: elaborazione Corte dei conti

[16] La RT effettua le stime partendo da un campione di 220 mila DSU a fini ISEE relative al 2017, campione che scende a 60 mila una volta considerato il possesso delle caratteristiche economiche richieste. Tale campione, riportato ad universo, corrisponde a 1.365.000 nuclei potenzialmente eleggibili.

[17] La RT presenta elementi di non esaustività, non consentendo di comprendere, in particolare, quali siano le ipotesi fatte circa la numerosità dei potenziali beneficiari della "pensione di cittadinanza". Considerato l'elevato numero di pensioni esistenti di importo limitato (integrate al minimo, sociali, assegni sociali, ecc), misurabile in alcuni milioni, non si può escludere che l'espansione della platea potenziale per includere coloro i quali non avevano presentato dichiarazione Isee nel 2017 sia sottostimata. Non si desume, altresì, dalle stime, quanti sono i nuclei che uscirebbero annualmente dal programma e che sarebbero immessi nel circuito lavorativo.

TAVOLA 5

REDDITO DI CITTADINANZA: PLATEA DI POTENZIALI BENEFICIARI SECONDO LE STIME DELLA RELAZIONE TECNICA AL DL 4/2019

Totale nuclei familiari (inclusi totalità stranieri)						
Composizione nucleo	Numero	%	Risorse	%	Beneficio mensile	Persone
	(migliaia)		*(milioni)*		*(euro)*	*(migliaia)*
1	363,0	27,2	1.571,0	19,6	361	363,0
2	236,0	17,7	1.330,0	16,6	470	472,0
3	288,0	21,6	1.923,0	24,0	556	864,0
4	265,0	19,9	1.880,0	23,4	591	1.060,0
5 e +	183,0	13,7	1.324,0	16,5	603	1.006,5
Totale	**1.335,0**	100,0	**8.028,0**	100,0	501	3.765,5
Con nuclei di soli stranieri eleggibili (*)						
Composizione nucleo	Numero	%	Risorse	%	Beneficio mensile	Persone
	(migliaia)		*(milioni)*		*(euro)*	*(migliaia)*
1	339,3	27,2	1.465,3	19,6	360	339,3
2	220,6	17,7	1.241,2	16,6	469	441,2
3	269,2	21,6	1.795,1	24,0	556	807,7
4	247,7	19,9	1.755,1	23,4	590	990,9
5 e +	171,1	13,7	1.236,1	16,5	602	940,9
Totale	**1.248,0**	100,0	**7.492,8**	100,0	500	3.520,1

* Nel pannello inferiore la distribuzione dei dati per composizione del nucleo familiare, non disponibile nella RT, viene ricavata sotto l'ipotesi che gli stranieri non eleggibili abbiano una struttura familiare uguale a quella degli stranieri eleggibili, tal che il numero complessivo dei nuclei fornito dalla RT (1.248.000 nuclei) viene riproporzionato.
Fonte: relazione tecnica al DL n. 4/2019 e ns elaborazione

Come mostra il Grafico 6, la scala adottata ha fissato il parametro massimo a 2,1[18] - mentre quello del REI era pari a 2,85 - dal che deriva che il meccanismo se da un lato assicura un trattamento massimo spettante ben superiore al (magro) REI, dall'altro svantaggia, in termini relativi, le famiglie numerose.

TAVOLA 6

RAFFRONTO TRA RDC (STIME) E REI: NUCLEI BENEFICIARI E IMPORTO MENSILE

	RDC		**REI**		*Rapporto RDC/REI*	
Composizione nucleo	Numero	Beneficio	Numero	Beneficio	*Numero*	*Beneficio*
	migliaia	*euro mese*	*migliaia*	*euro mese*		
1	339	360	117	176	*2,9*	*2,0*
2	221	469	88	260	*2,5*	*1,8*
3	269	556	99	316	*2,7*	*1,8*
4	248	590	90	369	*2,8*	*1,6*
5 e +	171	602	68	422	*2,5*	*1,4*
TOTALE	**1248**	**500**	**462**	**296**	*2,7*	*1,7*

Fonte: Relazione tecnica DL 4/2019 ed elaborazione e stime su di essa

Incrociando le informazioni relative ai dati sul REI dell'intero 2018 e le originarie stime della RT si evidenzia come il nuovo strumento consentirebbe di accrescere molto significativamente, più che triplicandola, la platea dei fruitori e relativamente meno

[18] In sede di conversione del DL 4/2019 tale parametro è stato elevato a 2,2 nel caso della presenza nel nucleo di persone disabili.

l'importo del beneficio che, in media, risulterebbe più elevato di circa il 70 per cento rispetto a quanto offerto dal REI (tavola 6). In particolare, l'importo medio del beneficio si commisurerebbe a circa 500 euro (296 nel caso del REI), passando da circa 360 euro nel caso di nuclei con un solo componente (176 per il REI) a 603 nel caso di famiglia con 5 componenti o più (430 per il REI).

TAVOLA 7

COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE, LINEE DI POVERTÀ E TRATTAMENTI PREVISTI DAL SIA, DAL REI E DALL'RDC

(euro)

Composizione nucleo familiare	Soglie mensili di povertà assoluta			Spesa media delle famiglie povere(3)			Linea povertà relativa (2017)	Valore massimo erogabile con ISR(4) = 0		
	NORD(1)	CENTRO(2)	MEZZO-GIORNO(2)	NORD(1)	CENTRO(2)	MEZZO-GIORNO(2)		SIA	REI	RDC
Componente unico (18-59 anni)	827	754	597	661	616	462	651	80	187	780
Coppia (18-59 anni)	1.144	1.037	858	914	847	663	1.085	160	294	980
Coppia con figlio minore (4-10 anni)	1.391	1.258	1.060	1.111	1.028	820	1.443	240	382	1.080
Coppia e 2 figli minori (4-10 anni)	1.653	1.490	1.261	1.321	1.218	975	1.769	320	461	1.180
Coppia e 3 figli minori (2 figli 4-10 anni e un figlio 11-17 anni)	1.936	1.740	1.486	1.547	1.421	1.149	2.062	400	534	1.330

(1) Persone residenti nelle zone centrali delle Aree metropolitane
(2) Persone residenti nelle periferie delle Aree metropolitane e nei Comuni con oltre 50 mila abitanti
(3) Soglie mensili ridotte del valore medio dell'intensità della povertà nella ripartizione geografica considerata
(4) Indicatore della situazione reddituale
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

La Tavola 7 mostra che mentre il REI, pur segnando progressi consistenti rispetto al SIA anche in termini di maggiore avvicinamento alle soglie di povertà assoluta e relativa (differenziate per zone geografiche) non era in grado di ridurre adeguatamente il divario tra le risorse messe a disposizione di ciascun nucleo e quelle necessarie per portare lo stesso al di sopra della soglia di povertà (nel caso di un nucleo con unico componente abitante nel Mezzogiorno, con indice di situazione reddituale (ISR) nullo, il REI portava il beneficio da 80 a 187 euro in un contesto nel quale colmare per intero il *poverty gap* avrebbe richiesto ulteriori 400 euro circa), nel caso del RDC in alcuni casi si va al di sopra di essa se il confronto viene operato con riferimento al Mezzogiorno[19].

13.

I dati ufficiali relativi al RDC, più aggiornati nel momento in cui viene chiuso il presente *Rapporto* si riferiscono essenzialmente al numero di domande presentate, distinte per genere e per regioni e province, mentre si dispone solo di prime indicazioni di massima circa la quota di domande effettivamente accolte e che stanno dando già diritto all'erogazione del beneficio e circa l'ammontare del beneficio effettivamente concesso e le caratteristiche dei percipienti. È utile, pur se si è consapevoli che in questa fase di tratta di informazioni non pienamente rappresentative della realtà a regime, analizzarli brevemente. Nella Tavola 8 si apprezza che il numero di domande presentate era

[19] Nel caso di un nucleo familiare di cinque componenti del Nord, a fronte dei 1.900 euro circa che necessiterebbero per uscire dalla situazione di povertà assoluta il RDC ne eroga 1.330 /1.050 senza affitto o mutuo) a fronte dei 534 euro che sarebbero stati erogati sotto forma di REI (e dei 400 sotto forma di SIA).

complessivamente pari a poco più di 1 milione, di cui il 54,5 per cento riferibile a soggetti di sesso femminile.

TAVOLA 8

RDC: NUMERO DI DOMANDE PRESENTATE E CONFRONTI CON IL REI

REGIONE	RDC 30 aprile 2019				INDICATORI %				
	Femmine	% Femmine su Totale	Maschi	TOTALE	RDC al 30 aprile 2019	REI Gennaio-dicembre 2018	Sia IV bimestre 2018	REI - decorrenti da luglio 2018	di cui senza requisiti familiari[(1)]
Abruzzo	13.043	54,6	10.830	23.873	2%	2%	2%	2%	2%
Basilicata	6.376	52,8	5.705	12.081	1%	1%	0%	1%	1%
Calabria	35.874	51,0	34.426	70.300	7%	7%	6%	6%	7%
Campania	94.406	54,8	77.769	172.175	17%	23%	24%	20%	20%
Emilia Romagna	24.466	57,2	18.337	42.803	4%	2%	5%	3%	2%
Friuli-Venezia Giulia	6.980	56,0	5.482	12.462	1%	0%	1%	1%	1%
Lazio	52.915	56,9	40.133	93.048	9%	7%	7%	7%	6%
Liguria	11.684	57,1	8.793	20.477	2%	2%	1%	2%	2%
Lombardia	50.065	55,4	40.231	90.296	9%	7%	7%	7%	6%
Marche	11.174	57,4	8.299	19.473	2%	1%	1%	1%	1%
Molise	3.205	50,2	3.183	6.388	1%	1%	0%	1%	1%
Piemonte	31.646	55,8	25.019	56.665	6%	5%	4%	6%	6%
Puglia	48.819	54,2	41.189	90.008	9%	8%	9%	9%	9%
Sardegna	23.309	50,3	23.026	46.335	5%	5%	5%	6%	6%
Sicilia	83.934	52,0	77.449	161.383	16%	23%	22%	22%	24%
Toscana	26.908	58,0	19.495	46.403	5%	3%	2%	3%	3%
Trentino-Alto Adige	1.945	52,6	1.750	3.695	0%	0%	0%	0%	0%
Umbria	6.751	56,8	5.127	11.878	1%	1%	1%	1%	1%
Valle d'Aosta	729	54,7	604	1.333	0%	0%	0%	0%	0%
Veneto	20.471	57,0	15.430	35.901	4%	2%	3%	2%	2%
TOTALE	554.700	54,5	462.277	1.016.977	100%	100%	100%	100%	100%

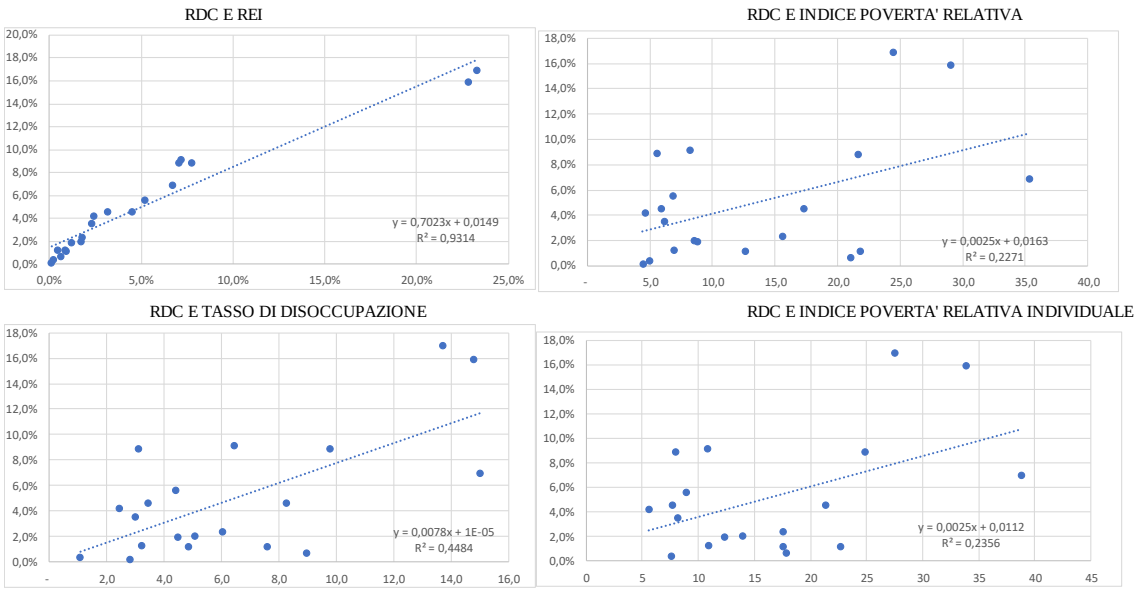
[(1)] Sono stati considerati i nuclei senza presenza di minori, disabili e disoccupati di età superiore a 55 anni.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

La distinzione per genere segnala la prevalenza femminile sostanzialmente in tutte le regioni italiane, tranne che in Molise. La tavola evidenzia anche, nel pannello di destra, l'incidenza sul totale nelle varie regioni del REI e del SIA, al fine di offrire un rapido confronto delle differenze. Non sembrano riscontrarsi, da questo punto di vista, scarti significativi: in particolare, Lazio, Lombardia ed Emilia Romagna sembrano guadagnare peso relativo, mentre per la maggior parte delle regioni l'incidenza percentuale delle domande di RDC e REI sul totale è sostanzialmente la stessa. In linea generale la distribuzione delle domande del RDC rispetto alle erogazioni del REI sembra presentare una minore dispersione.

Nel Grafico 7 si presentano semplici indici di correlazione tra distribuzione del RDC per regione e alcuni parametri che catturano, in modalità diverse, teorici fabbisogni di protezione sociale: intanto si conferma la quasi sostanziale sovrapposizione tra distribuzione del RDC e del REI con una correlazione pari al 97 per cento; in secondo luogo, e per il poco che può valere, si evidenziano le attese correlazioni positive (ancorché non forti) con il tasso di povertà assoluta e il tasso di disoccupazione: maggiori tali ultimi, maggiore, in generale, la quota di domande presentate.

GRAFICO 7

QUOTE DI DOMANDE DI REDDITO DI CITTADINANZA PER REGIONI E CORRELAZIONI CON ALCUNI INDICATORI DI DIFFICOLTÀ ECONOMICO-SOCIALE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS e ISTAT

RDC e politiche assistenziali: il nuovo corso, le opportunità, le criticità potenziali

14. Con l'introduzione del RDC le politiche di protezione sociale stanno conoscendo un mutamento significativo. Si apre un nuovo corso che porta con sé potenziali opportunità, ma che non è privo, per gli equilibri della finanza pubblica, di possibili rischi.

In Italia, dagli inizi della crisi gli indici di disagio sociale hanno registrato incrementi notevoli: la quota di popolazione in condizioni di povertà assoluta è considerevolmente salita così come quella delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale e il tasso di grave deprivazione materiale; si sono inoltre acuite, secondo le più recenti analisi dei bilanci delle famiglie effettuate dalla Banca d'Italia, le differenze nella distribuzione del reddito[20].

La fotografia più aggiornata è stata scattata a giugno 2018 dall'ISTAT e indica che nel 2017 erano 1.770.000 le famiglie in condizioni di povertà assoluta (6,9 per cento delle famiglie con complessivi 5 milioni e 58 mila persone). Alla stessa data i nuclei in condizione di povertà relativa risultavano 3.171.000, con circa 9 milioni e 400 mila persone. I dati hanno confermano i tratti distintivi del fenomeno; la povertà assoluta coinvolge prevalentemente: a) le persone di giovane età (12,1 per cento fino a 17 anni, 4,6 per cento oltre 65 anni); b) le famiglie numerose, con oltre 5 figli (17,8 per cento); c) i nuclei familiari che abitano nel Mezzogiorno (10,3 per cento contro il 4,9 del Nord; d) le famiglie di soli stranieri (29,2 per cento contro 5,1 per cento per le famiglie di soli italiani).

[20] L'indice di Gini sul reddito equivalente si è attestato al 33,5 per cento (33 nel 2012).

Di fronte al complesso dei dati di cui si dispone appare condivisibile che il legislatore abbia dedicato forte attenzione alle politiche contro l'esclusione sociale, imprimendo una netta accelerazione a quanto realizzato nel recente passato. Tuttavia, in una materia, la lotta alla povertà, che contiene in sé il duplice rischio di non riuscire a coinvolgere le persone effettivamente bisognose e dirottare risorse verso soggetti che bisognosi non sono, è elevata la possibilità che possa incunearsi nel corpo della spesa pubblica un fattore di accelerazione in grado di porre un'ipoteca sull'irrinunciabile obiettivo di condurre il rapporto tra debito pubblico e Pil su un percorso di duratura discesa. Il condivisibile scopo di accrescere i trasferimenti per l'inclusione sarebbe stato quindi perseguito in maniera sostenibile ed attenta agli equilibri della finanza pubblica se si fosse rinunciato al "finanziamento in deficit" e fossero stati invece disposti tagli di spesa corrente meno meritevole.

Al di là del cruciale tema delle coperture, la significativa crescita delle risorse stanziate rappresenta per il comparto un'opportunità da cogliere. Ma affinché essa non sia sprecata, bisogna essere consapevoli che la crescita della spesa non è condizione sufficiente perché gli obiettivi ad essa associati (la riduzione della povertà) siano effettivamente conseguiti. Secondo i dati Eurostat, in Italia la riduzione della quota di popolazione a rischio di povertà indotta dai finora pur più modesti trasferimenti sociali è bassa, relativamente agli altri paesi. Talvolta, gli indici di disuguaglianza nella distribuzione del reddito possono addirittura crescere dopo gli interventi, proprio per le difficoltà di far affluire le risorse nella giusta direzione o perché esse possono andare a chi non le merita o perché non si riesce a coinvolgere chi le merita.

15. Con l'articolo 4 del DL e la sostanziale separazione del programma di trasferimento di spesa sociale in due tronconi, uno per il finanziamento del contrasto dell'esclusione sociale e l'altro per quello delle politiche attive per il lavoro e la formazione, è stato attenuato il rischio di confondere la lotta contro la povertà con le politiche attive per il lavoro. Ai fini del successo delle politiche avviate è cruciale tenere distinti i due aspetti, promuovendo, quando necessario, la dovuta interazione, ma essendo consapevoli, al contempo, che si tratta di problemi dalle separate sfaccettature per i quali occorrono strumenti diversi.

Sul primo fronte, quello della lotta contro la povertà e in generale per la realizzazione di tutti i programmi che non si esauriscono in meri trasferimenti monetari, è particolarmente importante il ruolo dei servizi sociali dei comuni, quindi l'effettiva capacità di somministrazione di servizi, il che mette l'accento sull'esigenza di rimuovere le forti differenziazioni esistenti nelle capacità organizzative dei territori e nel differente grado qualitativo dei servizi locali. Quel che effettivamente serve, e cioè un *welfare* di comunità, difficilmente potrà essere realizzato senza l'attivazione di competenze multiple di cui i territori sono espressione (sul fronte educativo, della formazione e del collocamento professionale, sanitario, della sicurezza, ecc.).

TAVOLA 9

SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI PER REGIONE 2016 E 2012

REGIONI	2016 Spesa			2012 Spesa			*Variazioni % 2015/2012*	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite	Asso-lute	Pro capite
Piemonte	553.403.153	7,8	126	570.559.389	8,2	130,7	*3,1*	*3,7*
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	28.944.360	0,4	228	35.251.923	0,5	277,1	*21,8*	*21,5*
Liguria	209.342.667	3,0	133	194.458.735	2,8	124,2	*-7,1*	*-6,6*
Lombardia	1.299.614.844	18,7	130	1.191.204.826	17,3	122,2	*-8,3*	*-6,0*
Trentino-Alto Adige/Südtirol	406.204.305	5,7	383	268.295.692	3,8	259,3	*-34,0*	*-32,3*
Bolzano/Bozen	*270.380.141*	*3,8*	*517*	*134.061.445*	*1,9*	*264,3*	*-50,4*	*-48,9*
Trento[(c)]	*135.824.164*	*1,9*	*252*	*134.234.247*	*1,9*	*254,4*	*-1,2*	*1,0*
Veneto	510.908.652	7,2	104	540.019.419	7,7	110,9	*5,7*	*6,6*
Friuli-Venezia Giulia	355.729.782	5,0	292	294.340.028	4,2	241,3	*-17,3*	*-17,4*
Emilia-Romagna	710.409.398	10,1	160	728.663.415	10,4	167,1	*2,6*	*4,4*
Toscana	469.159.679	6,6	125	491.761.585	7,0	133,6	*4,8*	*6,9*
Umbria	75.422.413	1,1	85	78.587.048	1,1	88,8	*4,2*	*4,5*
Marche	150.509.712	2,1	98	167.172.094	2,4	108,3	*11,1*	*10,5*
Lazio	751.083.522	10,6	127	943.960.660	13,5	170,7	*25,7*	*34,4*
Abruzzo	88.576.225	1,3	67	80.014.005	1,1	61,1	*-9,7*	*-8,8*
Molise	17.387.459	0,2	56	13.110.393	0,2	41,9	*-24,6*	*-25,2*
Campania	288.269.809	4,1	49	268.931.332	3,9	46,6	*-6,7*	*-4,9*
Puglia	276.676.729	3,9	68	268.130.230	3,8	66,2	*-3,1*	*-2,6*
Basilicata	34.260.553	0,5	60	38.331.446	0,5	66,4	*11,9*	*10,7*
Calabria	43.665.169	0,6	22	48.270.637	0,7	24,6	*10,5*	*11,8*
Sicilia	397.485.379	5,6	78	384.521.522	5,5	76,9	*-3,3*	*-1,4*
Sardegna	389.374.044	5,5	235	376.807.482	5,4	229,9	*-3,2*	*-2,2*
ITALIA	**7.056.427.854**	**100,0**	**116**	**6.982.391.861**	**100,0**	**117,3**	*-1,0*	*1,1*

NB: i dati 2016 sono provvisori
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

La Tavola 9 dà conto della limitata consistenza delle risorse complessivamente destinate dai Comuni agli interventi e ai servizi sociali, risorse che a livello pro-capite si sono peraltro lievemente ridotte tra il 2012 ed il 2016 (ultimo dato disponibile), passando da 117 a 116 euro pro capite.

TAVOLA 10

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE: INDICATORI DI DISPERSIONE (2016-2012)

(in euro)

	2016	2012	*Differenza 16/12*
Media semplice	154	139	*15*
Media ponderata	116	117	*-1*
Minimo (Calabria)	22	25	*-3*
Massimo (Bolzano)	517	277	*240*
Max - Min	495	253	*243*
Deviazione *standard*	121	81	*39*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

Dalla Tavola 10 si vede, comunque, che la dispersione di tali risorse intorno al valore medio è estremamente elevata e anche che la caduta è stata forte al Centro e meno significativa, ma pur sempre sopra il valore medio, nelle Regioni meridionali.

TAVOLA 11

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA E PER REGIONE (2016 – VALORI PRO-CAPITE IN EURO)

REGIONI	Area di utenza							
	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa	Multiutenza	Totale
Piemonte	207	4.047	-	87	50	19	10	126
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	225	126	-	734	-	9	1	228
Liguria	310	2.553	1	83	43	23	8	133
Lombardia	217	4.871	-	85	35	11	7	130
Trentino-Alto Adige/Südtirol	406	12.512	3	660	266	35	11	383
Bolzano/Bozen	*429*	*15.141*	*6*	*1.151*	*535*	*31*	*-*	*517*
Trento	*382*	*9.797*	*-*	*228*	*2*	*38*	*23*	*252*
Veneto	122	4.071	1	102	27	13	7	104
Friuli-Venezia Giulia	275	11.483	-	243	321	83	17	292
Emilia-Romagna	316	3.563	1	91	74	15	14	160
Toscana	212	2.727	-	108	51	15	9	125
Umbria	175	1.584	1	41	49	7	5	85
Marche	150	3.171	1	47	37	7	13	98
Lazio	230	2.919	1	72	78	21	2	127
Abruzzo	110	2.344	-	44	9	5	2	67
Molise	79	1.273	-	32	129	6	8	56
Campania	62	866	-	51	36	4	2	49
Puglia	104	709	-	58	89	10	4	68
Basilicata	86	1.300	1	42	98	7	2	60
Calabria	26	374	-	23	47	3	1	22
Sicilia	113	1.511	-	50	247	5	2	78
Sardegna	202	8.846	1	164	115	48	8	235
ITALIA	**172**	**2.854**	**1**	**92**	**67**	**14**	**6**	**116**

Fonte: Indagine ISTAT-RGS

La Tavola 11 evidenzia tutta la spesa pro-capite per area di utenza e per regione identificando tipologie di rischio/bisogno che l'intervento intende coprire/soddisfare: famiglia e minori, disabilità, dipendenze, anzianità, immigrazione e nomadi, povertà e disagio di adulti senza fissa dimora, altri interventi di natura miscellanea. Si consideri che la maggior parte è diretta al sostegno di famiglie e minori (38,6 per cento, per complessivi 2,7 miliardi), una quota pari al 25,4 per cento (1,8 miliardi) ad alleviare i problemi indotti dalle disabilità, il 18,9 per cento mira a far fronte ai problemi dell'anzianità (1,3 miliardi), il 7,0 per cento va a specifico contrasto della povertà e del disagio di cittadini adulti (483 milioni). La spesa pro-capite riferita alle diverse aree di intervento mostra valori fortemente differenziati nelle diverse regioni; la quota di spesa destinata specificamente alla povertà, al disagio degli adulti e dei senza fissa dimora ha un valore medio pro capite di 14 euro ma passa, ancora una volta, dai 3 euro nei Comuni della Calabria agli 83 nei comuni del Friuli (tavola 11).

Sul secondo fronte è apprezzabile lo sforzo messo in campo per il potenziamento dei CPI, e ciò anche al di là e a prescindere dalla lotta contro la povertà, cioè anche nella prospettiva che essi possano risultare utili a ridurre la disoccupazione di soggetti che non hanno problemi di esclusione sociale. Tra i meriti dell'iniziativa del legislatore vi è quello di aver creato interesse intorno al tema dei CPI e della necessità e convenienza di investirvi risorse tese a rendere efficiente il mercato della domanda e dell'offerta di

occasioni di lavoro. È quindi positivo che si superi l'attuale sbilancio che si osserva nei diversi paesi europei per quanto riguarda il finanziamento dei "servizi per il mercato del lavoro" entro cui viene classificata la spesa per i CPI: attualmente siamo ad uno 0,04 per cento del Pil in Italia contro lo 0,36 della Germania e lo 0,25 della Francia. Allo stesso tempo bisogna essere consapevoli che solo politiche di investimento, per la crescita e lo sviluppo e quindi per il deciso aumento della domanda di lavoro possono creare le precondizioni perché le politiche attive del lavoro e la funzione dei CPI abbiano concreta possibilità di produrre gli effetti desiderati. Decisivo è peraltro il rapporto tra CPI e servizi sociali comunali. In Italia, sono questi ultimi che hanno le competenze per misurarsi con i problemi del disagio sociale e della povertà nella sua accezione multidimensionale. Anche sotto questo aspetto si tratta di riflettere sulla necessità di potenziare i servizi sociali comunali o comunque di riflettere maggiormente sulla forte situazione di eterogeneità territoriale nella capacità delle comunità locali di offrire servizi contro il disagio e per la lotta alla povertà. Nonostante l'apparato normativo che già il DL cerca di creare, resta alto il rischio che in un Paese come l'Italia in cui è relativamente elevata la quota di economia sommersa, uno strumento reddituale di supporto delle realtà più svantaggiate finisca per alimentare lavoro irregolare ed economia illegale.

16. La consistenza delle risorse ora destinate al comparto richiede che si esamini con cura il tema della frammentazione degli strumenti di intervento e della disomogenea capacità degli enti locali di offrire servizi sociali. Molti benefici assistenziali vengono ancora attivati non sulla base di una valutazione della situazione economica dell'intero nucleo familiare, ma spesso solo in base al reddito individuale, e talvolta solo a quello da lavoro. In tale quadro il problema di un appropriato *targeting* è tutt'altro che risolto; del resto, secondo dati Inps, su una spesa complessiva riguardante cinque schemi di contrasto della povertà, tra cui assegni sociali e integrazioni al minimo, quasi cinque miliardi di essi andrebbero a soggetti appartenenti al 30 per cento delle famiglie con l'ISEE più elevato.

La qualità dello strumento per la misurazione delle condizioni economiche delle famiglie è evidentemente condizione decisiva per l'efficienza e l'efficacia del processo di selezione delle persone effettivamente vulnerabili. Negli ultimi anni sono stati fatti molti progressi in termini di affinamento di tale strumento[21]. E tuttavia, sembrano ancora ampi gli spazi di miglioramento, probabilmente soprattutto con riguardo alla capacità di cogliere adeguatamente lo stato di ricchezza mobiliare dei nuclei: si consideri che il valore mediano del patrimonio mobiliare nelle dichiarazioni 2017 pur essendo cresciuto rispetto all'edizione precedente si è fermato a 3.900 euro a nucleo (l'indagine sui bilanci delle

[21] Il "nuovo ISEE" è entrato in vigore nel 2015. Secondo i risultati del Rapporto di monitoraggio 2017, forniti dal Ministero del lavoro alla Corte nell'ambito delle attività istruttorie per la Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018, le dichiarazioni uniche (DSU) erano pari a fine 2017 a 6,2 milioni, in crescita di circa 500 mila su base annua, ma ancora significativamente al di sotto dei numeri relativi agli anni in cui si presentava il vecchio ISEE (picco nel 2011 a 7,5 milioni). La popolazione residente coinvolta è pari a circa un quarto (25,1 per cento contro il 31,8 per cento nel 2011). Tra gli elementi da sottolineare vi è il fatto che mentre dieci anni fa lo strumento veniva utilizzato essenzialmente nel Mezzogiorno, oggi è a carattere più nazionale. Inoltre, appare cresciuta la sua qualità in termini di tempi di produzione e numero di anomalie rilevate. Progressi sembrano essere stati fatti in termini di capacità di rappresentare l'effettiva condizione patrimoniale, soprattutto mobiliare. Due dati sono al riguardo di interesse: da un lato il fatto che il peso della componente del patrimonio rispetto al reddito è passata, tra il vecchio e il nuovo ISEE, dal 15 al 21 per cento (anche se negli ultimi tre anni tale quota non solo non è cresciuta, ma è leggermente diminuita); dall'altro il fatto che nell'ambito del patrimonio mobiliare si sia passati da una percentuale di famiglie dichiaranti un patrimonio nullo pari al 70/80 per cento ad una del 4 per cento circa (in tal caso, con forti progressi anche nell'ultimo triennio). È cresciuto di più il patrimonio mobiliare dichiarato dalle famiglie appartenenti al terzo quartile, con un incremento da 2 a 18 mila euro a fronte di un aumento del dato medio da 6,8 a 18,5 mila euro.

famiglie della Banca d'Italia segnala un valore mediano della ricchezza finanziaria pari a circa il doppio). Con il varo del RDC la conoscenza dell'ISEE crescerà notevolmente: dovrebbe essere questa l'occasione per promuoverne la diffusione e per far sì che attraverso una mirata campagna di controlli l'indicatore diventi massimamente affidabile. Evidentemente, sarà decisiva in questo ambito la capacità dell'amministrazione di produrre le dichiarazioni sostitutive uniche precompilate in maniera rapida ed efficiente, nel solco dell'ormai consolidata esperienza delle dichiarazioni pre-compilate IRPEF.

17. Un ultimo punto che merita sottolineatura è quello relativo all'erogazione del beneficio alle persone anziane. L'estensione del trattamento ai pensionati attraverso la cosiddetta Pensione di cittadinanza, spinge a ricordare come in Italia quello delle pensioni povere sembrerebbe essere, stando ai dati disponibili, un problema certo meritevole di attenzione ma di ordine minore rispetto a quello della povertà assoluta: i dati evidenziano infatti che la quota dei poveri assoluti di età superiore ai 65 anni è di 3 volte inferiore a quella presente nei cittadini fino a 17 anni. Peraltro, non sempre i livelli di trattamenti pensionistici particolarmente modesti sono il portato, in Italia, di difficoltà occorse durante la vita lavorativa o di discontinuità di carriera: non mancano infatti situazioni legate al lavoro autonomo in cui i soggetti hanno deliberatamente scelto di non contribuire in misura adeguata. Da questo punto di vista è vieppiù cruciale collegare, così come del resto è previsto dalle norme, la posizione reddituale con quella patrimoniale.

CONCLUSIONI

18. Nel 2018 la spesa complessiva per l'assistenza (sia per prestazioni in denaro che in natura) è stata pari a circa 50 miliardi, in crescita, come nel 2017, del 3,2 per cento su base annua. Le sole prestazioni in denaro, che rappresentano l'80 per cento dell'aggregato, si sono ragguagliate in quasi 40 miliardi e sono aumentate del 3,7 per cento (2,6 nel 2017). In rapporto al prodotto e alla spesa pubblica corrente al netto degli interessi, la spesa per l'assistenza rappresenta il 2,9 (2,3 in denaro e 0,6 in natura) e il 6,3 (5 in denaro e 1,3 in natura) per cento rispettivamente, ed è molto aumentata a partire dal 2014, con l'introduzione del *bonus* 80 euro. Leggendo le dinamiche della spesa del comparto in una chiave retrospettica di medio periodo, si nota che nel corso degli ultimi anni sono stati profusi importanti sforzi. Tuttavia, di fatto, se si esclude dalla spesa la componente relativa alle pensioni/assegni sociali e quella relativa alle indennità di invalidità civile, si vede che tali sforzi hanno coinvolto comunque una parte relativamente piccola dell'aggregato.

È in tale quadro che viene ad innestarsi il Reddito di cittadinanza. Tale strumento segna, da questo punto di vista, un rilevante cambiamento e un potenziale progresso nelle politiche di protezione sociale del nostro Paese; tuttavia, il correlato incremento di spesa se, da un lato, risponde ad una esigenza reale, cresciuta con la crisi, cioè quella di contrastare la povertà, dall'altro, date le condizioni di elevato debito pubblico del nostro Paese e la decisione del legislatore di finanziare la norma senza permanenti e corrispondenti tagli di uscite correnti meno meritevoli - è motivo di preoccupazione per gli equilibri di bilancio di medio termine.

È in un quadro, di relativi progressi, che viene ad innestarsi il Reddito di cittadinanza (RDC), un cambiamento significativo nelle politiche sociali, la cui efficacia

andrà naturalmente valutata soprattutto dalla capacità di contrastare l'esclusione sociale e di raggiungere la giusta platea di beneficiari. La Relazione tecnica al decreto istitutivo, considerati i requisiti di eleggibilità (condizioni reddituali e patrimoniali, definizione del nucleo familiare, ecc) e partendo dalle informazioni contenute nella banca dati sulle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) e sull'ISEE 2017 ha individuato, *prima facie*, la potenziale platea in 1.335.000 famiglie, numero che scende a 1.248.000 una volta esclusi i nuclei con capofamiglia straniero, non eleggibili. Tenuto conto della prevista numerosità, le persone effettivamente raggiungibili dal trasferimento si commisurerebbero a poco più di 3,5 milioni.

19. Incrociando le informazioni relative ai dati sul REI dell'intero 2018 e le originarie stime della Relazione tecnica, si evidenzia come il nuovo strumento dovrebbe accrescere significativamente, quasi triplicandola, la platea dei fruitori e relativamente meno l'importo del beneficio che, in media, risulterebbe più elevato di circa il 70 per cento rispetto a quanto offerto dal REI. Mentre il REI, pur segnando progressi consistenti rispetto al Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) anche in termini di maggiore avvicinamento alle soglie di povertà assoluta e relativa (differenziate per zona del Paese) non era in grado di ridurre adeguatamente il divario tra le risorse messe a disposizione di ciascun nucleo e quelle necessarie per portare lo stesso al di sopra della soglia di povertà, nel caso del RDC in alcuni casi si va al di sopra di essa se il confronto viene operato con riferimento al Mezzogiorno.

20. I dati ufficiali più aggiornati al momento in cui viene chiuso il presente *Rapporto* si riferiscono essenzialmente al numero di domande presentate, distribuite a livello regionale, mentre esistono solo prime indicazioni di massima circa la quota di domande effettivamente accolte e che stanno dando già diritto all'erogazione del beneficio e circa l'ammontare del beneficio effettivamente concesso e le caratteristiche dei percipienti. Al 30 aprile, il numero di domande presentate era complessivamente pari a poco più di un milione, di cui il 54,5 per cento riferibile a soggetti di sesso femminile. Semplici indici di correlazione tra distribuzione del RDC per regione e alcuni parametri che catturano, in modalità diverse, teorici fabbisogni di protezione sociale confermano la quasi sostanziale sovrapposizione tra distribuzione del RDC e del REI con una correlazione pari al 94 per cento ed evidenziano le attese correlazioni positive (ancorché non forti) con il tasso di povertà assoluta e il tasso di disoccupazione: maggiori tali ultimi, maggiore, in generale, la quota di domande presentate. Per quel che riguarda infine il passaggio dal numero di domande presentate alle domande accolte, stante ad evidenze fornite dall'Inps, sembrerebbe riscontrarsi un tasso di non accoglimento intorno al 25 per cento (accolte tre domande su quattro), tasso che appare sensibilmente meno elevato di quello che si è riscontrato per il REI (intorno al 50 per cento).

21. Per quel che riguarda i profili più qualitativi, l'istituzione dell'RDC segna un rilevante cambiamento e un potenziale progresso nelle politiche di protezione sociale del nostro Paese. Tuttavia, il correlato incremento di spesa se da un lato risponde ad una esigenza reale, cresciuta con la crisi, cioè quella di contrastare la povertà, dall'altro - date le condizioni di elevato debito pubblico del nostro Paese e la decisione del legislatore di finanziare la norma senza corrispondenti tagli di uscite correnti né incrementi permanenti

di imposte - è motivo di preoccupazione per gli equilibri di bilancio di medio termine. La presenza di un meccanismo di salvaguardia che in caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio prevede il "blocco" delle domande e la rimodulazione dell'ammontare del beneficio è molto importante per il controllo dei saldi.

22. L'RDC, configurandosi come strumento che intende rispondere sia ad esigenze di lotta alla povertà sia ad esigenze di stimolo dell'occupazione (politiche attive per il lavoro), porta in sé il teorico rischio di confondere due obiettivi che rispondono a logiche diverse e richiedono approcci diversi; il concreto disegno della misura testimonia dello sforzo del legislatore, da un lato, di muoversi in continuità con le esperienze più recenti in tema di lotta all'esclusione, sulle quali si dispone di un bagaglio di esperienza e conoscenze da non disperdere, dall'altro, di investire significativamente sul fronte delle politiche attive per il lavoro - sulle quali il ritardo accumulato è notevole. Appare quindi a un tempo positiva e cruciale la distinzione, nell'ambito degli obiettivi complessivamente perseguiti, dei due percorsi.

23. Nell'ambito del percorso che punta al contrasto della povertà, un ruolo molto importante deve essere svolto dai servizi sociali dei comuni. In Italia sono essi, storicamente, il veicolo tramite cui si erogano servizi fondamentali e complessi: per famiglie e minori, disabili, immigrati e nomadi, adulti senza fissa dimora. Sarebbe peraltro importante intervenire per ridurre la squilibrata capacità di attivazione di spesa: infatti a fronte dei 116 euro medi pro capite si va dai 22 della Calabria ai 517 del Trentino (Bolzano) ed in un contesto in cui gli interventi vanno dalle famiglie e minori ai disabili e dagli immigrati ai nomadi, la quota di spesa destinata specificamente alla povertà, al disagio degli adulti e dei senza fissa dimora ha un valore medio pro-capite di 14 euro ma passa, ancora una volta, dai 3 euro nei Comuni della Calabria agli 83 nei comuni del Friuli.

Il ruolo originariamente riconosciuto dal decreto-legge ai servizi sociali era certamente importante, ma depotenziato rispetto all'esperienza più recente, e almeno relativamente al ruolo assegnato ai Centri per l'Impiego (CPI). È da apprezzare lo sforzo che il legislatore ha profuso in sede di conversione del decreto-legge n. 4 del 2019 per valorizzare, anche in linea con quanto osservato dalla Corte in sede di audizione parlamentare sul decreto in parola, la funzione dei servizi sociali dei comuni, il tutto nell'ambito di una più chiara individuazione dei due percorsi a cui si accennava sopra.

Proprio in considerazione della riconosciuta, anche attraverso le innovazioni apportate, multidimensionalità del problema povertà e della conseguente esigenza di affrontarlo con competenze multidisciplinari, vanno maggiormente valorizzate le interazioni tra operatori pubblici e del terzo settore.

24. Secondo dati tratti dalla rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro effettuata dall'ISTAT, nel 2018 solo il 23,3 per cento avrebbe cercato il lavoro tramite i Centri per l'impiego. È un dato che si sarebbe peraltro ulteriormente ridotto rispetto al 2017 (24,2 per cento). Nell'ambito dei canali normalmente utilizzati per la ricerca del lavoro avrebbero in Italia un ruolo predominante quelli informali, costituiti da parenti, amici e conoscenti (87,9 per cento nel 2018). Solo poco più del 2 per cento trova lavoro tramite i CPI. Bastano queste poche cifre per evidenziare i grandi spazi di miglioramento che

l'Italia ha nel campo dei servizi per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. L'attuale situazione dei Centri è dunque tale da fare dell'obiettivo del loro rilancio un'impresa tanto meritoria quanto obiettivamente difficile e che richiede, comunque, tempi assai lunghi. Su di essi viene ora operato un importante investimento, che segna una cesura con le esperienze passate e che è molto meritevole dal momento che in Italia è minima, nel confronto con altri paesi, la spesa per i servizi del lavoro nell'ambito della spesa sociale (0,04 del Pil contro lo 0,36 della Germania e 0,25 della Francia).

25. La previsione di un sistema di incentivi, per le imprese e per il lavoratore, correlato agli importi del previsto beneficio a titolo di RDC è utile e, considerato il meccanismo additivo rispetto a norme incentivanti già in vigore (significative nel Mezzogiorno e per i giovani al di sotto dei 35 anni), crea condizioni che sul fronte del costo del lavoro sono di assoluto vantaggio. Tuttavia, il meccanismo sembra produrre un'eccessiva distorsione a favore di figure portatrici di fragilità e, probabilmente, modesti bagagli di competenze, con un conseguente vantaggio relativo rispetto a professionalità probabilmente più aderenti alle teoriche necessità competitive delle imprese.

26. Nonostante l'attenzione posta nel disegnare l'impianto dell'RDC e la previsione di un sistema di vincoli e sanzioni potenzialmente efficace nel contrastare gli abusi, resta la preoccupazione che in un contesto, come quello italiano, in cui è elevata la quota di economia sommersa e sono bassi i livelli salariali effettivi, lo strumento del RDC possa scoraggiare l'offerta di lavoro legale e configurarsi come fattore di fragilità nei meccanismi di erogazione di una spesa corrente i cui limiti, posti anche dalle regole europee, non sarà agevole rispettare; le oggettive difficoltà dei programmi a contrasto dell'esclusione, che emergono anche in realtà internazionali, a convogliare le risorse verso i soli soggetti effettivamente bisognosi avrebbe forse suggerito un approccio più graduale e pertanto più agevolmente gestibile dal punto di vista della macchina amministrativa.

Tra i positivi effetti dell'introduzione del RDC (e del dibattito che l'ha circondata) vi è l'attenzione che si è determinata sul tema, cruciale per i trasferimenti assistenziali, della "prova dei mezzi". L'occasione è propizia per far fare un salto di qualità all'amministrazione pubblica nelle capacità di verifica e di controllo dell'attendibilità delle DSU e dell'ISEE, strumento che se negli ultimi anni ha registrato notevoli miglioramenti resta probabilmente lontano dal rappresentare l'effettiva situazione economica e patrimoniale di molti dei richiedenti le prestazioni assistenziali. Particolare attenzione andrà riservata, in quest'ultimo ambito, alle verifiche in materia di ricchezza mobiliare: il patrimonio mediano risultante dall'ultimo rapporto di monitoraggio sull'Isee è pari a 3.900 euro a nucleo familiare e solo qualche anno fa le stesse dichiarazioni evidenziavano patrimonio nullo nell'80 per cento dei casi.

RIQUADRO 1 - AZIONI DI RICERCA DEL LAVORO E RUOLO DEI CENTRI PER L'IMPIEGO: EVIDENZE DALL'INDAGINE ISTAT SULLE FORZE DI LAVORO

Il presente Riquadro aggiorna le informazioni relative ad alcuni aspetti del ruolo dei Centri per l'Impiego fornite, con riguardo al 2017, dall'ISTAT nel luglio 2018[22]. Dal dataset micro della "Rilevazione sulle forze di lavoro", sono stati estratti i dati relativi alle azioni di ricerca del lavoro al principale fine di offrire evidenze circa le caratteristiche socio-economiche e demografiche degli individui interessati

TAVOLA RQ1.1

AZIONI DI RICERCA INTRAPRESE DALLE PERSONE IN CERCA DI LAVORO NELL'ULTIMO MESE

ANNO 2018

VALORI ASSOLUTI (in migliaia)	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia intermediazione diversa da CPI	Parenti, amici e conoscenti	Inviato curriculum	Internet	Annunci sui giornali	Risposto o messo inserzioni su giornali	Colloquio lavoro	Domanda di concorso	Prova di concorso	Altro
Totale	**623**	**320**	**2349**	**1857**	**1634**	**802**	**503**	**675**	**118**	**71**	**60**
Nord	252	191	711	641	586	319	190	241	29	18	22
Centro	124	56	420	341	321	155	102	138	23	16	14
Mezzogiorno	248	73	1.218	876	727	327	212	296	65	37	24
Maschi	321	168	1.244	982	828	402	260	367	56	33	37
Femmine	302	152	1.104	876	807	400	244	309	61	38	23
15-34 anni	271	151	1.048	942	884	375	245	356	80	48	26
35-49 anni	219	111	829	609	532	279	167	216	30	18	20
50 e oltre	133	57	471	306	218	148	92	103	8	5	13
Italiani	518	273	1.970	1.607	1.440	656	423	564	110	65	49
Stranieri	105	47	379	250	195	146	81	111	8	7	11
Licenza media	274	114	1.100	716	538	338	202	249	23	18	21
Diploma	281	157	1.015	884	838	366	238	320	48	27	28
Laurea e oltre	68	48	234	257	258	98	64	107	47	26	10
VALORI PERCENTUALI											
Totale	**23,3**	**12,0**	**87,9**	**69,5**	**61,1**	**30,0**	**18,8**	**25,3**	**4,4**	**2,7**	**2,2**
Nord	30,6	23,2	86,6	78,0	71,3	38,9	23,1	29,4	3,6	2,2	2,7
Centro	24,6	11,1	83,5	67,8	63,9	30,9	20,2	27,5	4,6	3,2	2,7
Mezzogiorno	18,4	5,4	90,3	64,9	53,9	24,3	15,7	21,9	4,8	2,8	1,8
Maschi	22,9	11,9	88,6	69,9	58,9	28,6	18,5	26,1	4,0	2,4	2,6
Femmine	23,8	12,0	87,1	69,1	63,6	31,6	19,2	24,3	4,8	3,0	1,8
15-34 anni	22,1	12,3	85,6	76,9	72,2	30,7	20,0	29,1	6,5	3,9	2,2
35-49 anni	23,7	12,1	89,8	65,9	57,6	30,1	18,1	23,4	3,3	1,9	2,2
50 e oltre	25,4	10,9	89,8	58,4	41,6	28,3	17,5	19,7	1,5	1,0	2,5
Italiani	22,9	12,1	87,1	71,0	63,6	29,0	18,7	24,9	4,8	2,9	2,2
Stranieri	25,5	11,5	92,2	61,0	47,4	35,6	19,7	27,1	1,9	1,6	2,6
Licenza media	22,9	9,5	92,0	59,9	45,0	28,3	16,9	20,8	1,9	1,5	1,8
Diploma	24,1	13,5	87,1	75,9	71,9	31,4	20,4	27,5	4,1	2,4	2,4
Laurea e oltre	21,7	15,5	75,0	82,4	82,8	31,4	20,4	34,1	15,1	8,3	3,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Dalla RQ1.1 si evince che il metodo di ricerca più usato è quello di natura informale: l'87,9 per cento delle persone in cerca di lavoro si è rivolto a parenti, amici e conoscenti.
Nel Mezzogiorno, ben il 90,3 per cento delle persone in cerca di lavoro ha fatto ricorso a tale canale; nel complesso tale percentuale è maggiore fra gli uomini (88,6 per cento rispetto all' 87,1 delle donne); aumenta al crescere dell'età (89,8 per cento dai 35 anni in poi) ed è maggiore per gli stranieri (92,2 per cento rispetto all'87,1 per cento degli italiani); infine, diminuisce al crescere del titolo di studio (75 per cento per chi è laureato).
Altre azioni di ricerca adottate sono l'invio di un curriculum vitae (69,5 per cento) e la consultazione di Internet (61,1 per cento).

[22] Cfr. Audizione del Presidente Prof. Alleva, del 18 luglio 2018.

L'andamento registrato nel 2018 circa l'utilizzo di questi canali di ricerca conferma sostanzialmente le rilevazioni del 2017, con valori relativi alle diverse unità statistiche in lieve crescita.
L'intervento richiesto ai Centri pubblici per l'impiego (CPI) è più limitato. Nel 2018 sono stati contattati dal 24,2 per cento delle persone in cerca di lavoro.
I contatti più frequenti sono avvenuti al Nord (30,6 per cento delle persone in cerca rispetto al 18,4 per cento del Mezzogiorno), fra le donne (23,8 per cento rispetto al 22,9 per cento degli uomini) e nei soggetti di età superiore ai 50 anni (25,4 per cento rispetto al 22,1 per cento dei giovani fra i 15 e i 34 anni). Si rivolgono ai CPI soprattutto le persone con titolo di studio intermedio: la quota è pari al 24,1 per cento fra i diplomati rispetto al 21,7 per cento delle persone con almeno la laurea.
Il ricorso ai CPI si è comunque ridotto di quasi l'1 per cento rispetto ai valori del 2017, con una riduzione maggiore tra i soggetti che cercano lavoro al Centro (-3,7 per cento) e i soggetti di sesso maschile (-2,8 per cento; al contrario le donne che si rivolgono ai CPI sono cresciute dell'1,5 per cento).
Il ricorso alle agenzie di intermediazione diverse dai CPI ha riguardato il 12 per cento delle persone alla ricerca di un lavoro. Tale percentuale va dal 23,2 per cento del Nord, al 11,1 del Centro fino al 5,4 nel Mezzogiorno.
Rispetto al 2017, il ricorso a queste agenzie ha subito una contrazione del 3,4 per cento. Tale contrazione ha interessato tutte le ripartizioni oggetto di studio; in particolare le persone in cerca al Nord che si sono rivolte alle stesse e le persone con titolo di studio intermedio si sono ridotte del 5,1 per cento rispettivamente.
Anche i giovani tra i 15 e i 34 anni hanno ridotto il ricorso a tali agenzie del 4,2 per cento, mentre hanno incrementato la ricerca di lavoro tramite internet (+3 per cento)
Una contrazione simile si è verificata anche nel ricorso a queste agenzie da parte degli stranieri (-4,8 per cento), compensata anche stavolta da un aumento del 5,1 per cento dei soggetti che ricorrono ad internet nella fase di ricerca.

TAVOLA RQ1.2

DISOCCUPATI E FORZE DI LAVORO POTENZIALI E CONTATTO CON IL CENTRO PUBBLICO PER L'IMPIEGO NELL'ULTIMO ANNO PER CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE - ANNO 2018 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

	Totale			Ha contattato il Cpi nell'ultimo anno					
				Valori assoluti			Incidenza		
	Totale	Disoccupati	FLP	Totale	Disoccupati	FLP	Totale	Disoccupati	FLP
Totale	**5.884**	**2.755**	**3.129**	**1.809**	**1.156**	**653**	**31**	**42**	**21**
Nord	1.563	847	715	580	407	173	37	48	24
Centro	964	517	447	342	229	113	35	44	25
Mezzogiorno	3.358	1.391	1.967	887	519	368	26	37	19
Maschi	2.749	1.452	1.297	931	611	320	34	42	25
Femmine	3.135	1.304	1.832	878	545	333	28	42	18
15-34 anni	2.453	1.262	1.191	748	494	255	31	39	21
35-49 anni	2.026	955	1.072	650	422	228	32	44	21
50 anni e oltre	1.405	539	866	410	240	170	29	45	20
Italiani	5.170	2.350	2.819	1.591	993	598	31	42	21
Stranieri	714	405	309	218	163	55	30	40	18
Licenza Media	2.805	1.223	1.582	804	505	300	29	41	19
Diploma	2.451	1.205	1.246	830	530	300	34	44	24
Laurea e oltre	628	327	301	174	121	53	28	37	18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

La RQ2.2 fa riferimento all'anno precedente l'intervista e prende in considerazione, oltre alle persone alla ricerca di un'occupazione, anche le forze di lavoro potenziali. Nel 2018, circa il 30,7 per cento delle persone che sono disponibili a lavorare ha avuto almeno un contatto con un CPI: di questi, in particolare, fanno parte il 41,9 per cento dei disoccupati e il 20,9 per cento delle forze lavoro potenziali.

Per i disoccupati, i contatti prevalenti si sono verificati al Nord (48,1 per cento); vi hanno fatto maggiore ricorso gli uomini (42,1 per cento rispetto al 41,8 per cento delle donne), gli ultracinquantenni (44,6 per cento) e i possessori di un titolo di studio intermedio (44 per cento per chi ha conseguito un diploma di scuola secondaria superiore, rispetto al 36,8 per cento di chi è in possesso di laurea).
Per le forze di lavoro potenziali i contatti si concentrano soprattutto al Centro (25,2 per cento) e al Nord (24,1 per cento), mentre restano molto al di sotto della media nazionale nel Mezzogiorno (18,7 per cento). A rivolgersi ai Centri sono soprattutto gli uomini (24,7 per cento rispetto al 18,2 per cento delle donne) e chi è in possesso di un titolo di studio secondario superiore (24,1 per cento); a differenza dei disoccupati, la fascia di età maggiormente interessata è 15-34 anni: 21,4 per cento).
I dati registrati nel 2018 sono comunque in lieve contrazione rispetto al 2017, a conferma di quanto osservato nella RQ1.1, mentre l'andamento complessivo delle variabili è confermato.

TAVOLA RQ1.3

MOTIVI PER CUI SI È RIVOLTO AL CENTRO PUBBLICO PER L'IMPIEGO NELL'ULTIMO ANNO PER CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE - ANNO 2018

		Condizione		Ripartizione geografica			Sesso		Classe di età			Cittadinanza		Titolo di studio		
	Totale	Disoccupati	Forze di lavoro potenziali	Nord	Centro	Mezzo-giorno	Maschio	Femmina	15-34 anni	35-49 anni	50 anni e oltre	Italiano	Straniero	Licenza media	Diploma	Laurea e oltre
Verificare esistenza opportunità lavoro	40,6	42,5	37,2	43,8	45,3	36,6	40,3	40,9	40,5	40,6	40,8	40,0	45,2	41,0	40,9	37,3
Rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro (DID) o confermare lo stato di disoccupazione	54,0	50,9	59,4	47,7	50,2	59,5	55,2	52,7	49,0	57,1	58,1	55,3	44,4	55,6	52,6	53,3
Primo contatto per informazioni e/o aggiornare cartella personale	4,1	4,5	3,5	5,2	3,2	3,8	4,0	4,2	5,9	2,9	2,6	4,0	5,1	3,7	4,3	5,2
Consulenza o orientamento	7,8	6,1	10,7	8,9	6,9	7,4	7,7	7,8	8,6	7,8	6,2	7,9	7,0	7,3	8,1	8,6
Prima volta dichiarazione disponibilità lavoro	9,4	9,9	8,6	13,0	10,0	6,8	8,3	10,5	10,9	8,6	7,8	8,8	13,5	8,1	10,2	11,8
Ricevuto offerta di lavoro	0,4	0,5	0,3	0,6	0,4	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Ricevuto offerta altro corso di formazione	0,4	0,5	0,3	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,6	0,3	0,4	0,1	0,4	0,4	0,5
Ricevuto offerta corso formazione regionale	1,2	1,0	1,5	1,1	0,4	1,6	1,0	1,3	1,2	1,1	1,3	1,2	0,9	1,3	1,0	1,7
Ricevuto offerta tirocinio	0,4	0,3	0,6	0,2	0,8	0,4	0,4	0,4	0,7	0,2	0,1	0,4	0,5	0,3	0,4	0,6
Sottoscrizione il Patto di Servizio	2,9	2,7	3,3	3,6	1,7	3,0	2,9	3,0	3,3	2,8	2,5	3,0	2,3	2,4	3,2	4,4
Ricevuto proposta partecipaziona selezione	0,5	0,7	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,3	0,5	0,4	0,5	0,4	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Nel 2018 il motivo più frequente per cui le persone in cerca di lavoro si sono rivolte ai CPI è stato "rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro o confermare lo stato di disoccupazione" (54 per cento, inferiore di circa 10 punti rispetto al 2017) seguito da "verificare l'esistenza di opportunità di lavoro" (40,6 per cento). Il 7,8 per cento (10,7 per cento per le sole forze di lavoro potenziali) ha fatto ricorso al CPI per "consulenza o orientamento" (Tavola RQ1.3). Valore comunque in crescita rispetto al 2017, anno in cui la consulenza e/o orientamento è stata richiesta dal 4,5 per cento dei soggetti.

TAVOLA RQ 1.4

AZIONE PIÙ UTILE PER TROVARE L'ATTUALE LAVORO DEI NON OCCUPATI L'ANNO PRECEDENTE PER CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE
ANNO 2018

	Centro pubblico per l'impiego	Agenzia interme-diazione diversa da CPI	Parenti e/o amici	Rivolto a datore di lavoro	Contattato direttamente dal datore di lavoro	Annunci sul giornale, internet, bacheche	Concorso pubblico	Segnalazione di una scuola, università, centri di formazione	Esperienze (stage, tirocini) stessa impresa dove lavora	Inizio attività autonoma	Altra azione	Totale
Totale	**1,8**	**6,3**	**40,3**	**17,3**	**5,9**	**5,7**	**5,2**	**2,4**	**4,9**	**9,5**	**0,6**	**100,0**
Nord	1,6	9,3	37,9	16,4	6,0	7,5	4,0	3,2	4,7	9,0	0,4	100,0
Centro	2,0	6,0	42,7	16,6	4,6	5,8	3,9	2,8	4,5	10,4	0,8	100,0
Mezzogiorno	2,0	2,6	42,3	18,8	6,5	3,2	7,7	1,1	5,5	9,7	0,8	100,0
Maschi	2,1	6,7	39,5	17,0	6,4	4,3	3,8	2,5	5,5	11,7	0,6	100,0
Femmine	1,6	5,9	41,2	17,6	5,3	7,1	6,8	2,2	4,3	7,3	0,7	100,0
15-34 anni	1,8	7,5	37,5	20,6	5,8	6,9	4,9	3,8	4,3	6,3	0,6	100,0
35-49 anni	1,6	6,0	43,2	14,7	5,8	5,7	5,5	0,6	4,6	11,8	0,6	100,0
50 e oltre	2,3	3,3	44,3	11,5	6,3	1,9	5,9	0,8	7,3	15,4	0,9	100,0
Italiani	2,0	6,2	38,5	17,6	5,8	6,1	5,5	2,4	5,1	10,1	0,7	100,0
Stranieri	0,7	7,1	51,2	15,4	6,6	3,3	3,5	2,4	3,9	5,8	0,1	100,0
Licenza media	2,4	5,2	50,9	15,1	5,6	3,2	1,9	0,9	5,1	9,2	0,5	100,0
Diploma	1,7	7,3	41,1	19,4	5,0	7,1	3,7	2,1	4,1	7,7	0,6	100,0
Laurea e oltre	1,2	5,9	21,5	16,2	8,2	6,6	14,0	5,2	6,5	14,0	0,8	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Nel 2018 (Tavola RQ1.4), il metodo di ricerca più efficace resta il contatto con amici e parenti (40,3 per cento, che sale al 42,7 per cento nelle regioni del Centro, al 50,9 per cento fra le persone che hanno conseguito al massimo la licenza media e al 51,2 per cento fra gli stranieri). Segue l'essersi rivolto direttamente al datore di lavoro (10,3 per cento).
Il ricorso al CPI è stato ritenuto valido solamente dall'1,8 per cento degli intervistati (2,7 per cento nel 2017), confermando il ruolo marginale rivestito nell'attività di collocamento lavorativo. Tale quota scende ulteriormente all'1,6 per cento nelle regioni del Nord, mentre è più elevata nel Mezzogiorno (2 per cento) e al Centro (2 per cento).
Il 2018 ha visto nel complesso una contrazione dei valori relativi ai CPI; al contrario sono incrementati quelli relativi alle agenzie di intermediazione diverse dai Centri.
A conferma di quanto detto, il ricorso ai servizi offerti dalle agenzie sembra portare a risultati migliori: la percentuale di nuovi occupati che hanno ritenuto utile tale canale sale infatti al 6,3 per cento, diventa il 9,3 per cento nelle regioni settentrionali. L'utilità è stata riscontrata soprattutto fra gli occupati più giovani (7,5 per cento fra chi ha meno di 35 anni) e tra chi ha conseguito un diploma di scuola secondaria superiore (7,3 per cento), meno da chi ha completato anche l'università (5,9 per cento).

RIQUADRO 2 - LA RIFORMA DEI CENTRI PER L'IMPIEGO: UNA RICOSTRUZIONE DEGLI SVILUPPI NORMATIVI DEGLI ULTIMI ANNI

La rete pubblica dei servizi per il lavoro è composta da 552 centri per l'impiego (CPI), di cui 501 sedi principali, vale a dire amministrativamente o organizzativamente collegate al coordinamento centrale (sia esso Ente area vasta oppure Regione/Agenzia regionale), e 51 sedi secondarie, a cui si aggiungono 288 sedi distaccate o sportelli territoriali.

TAVOLA RQ2.1

AREA	Centri per l'impiego	Sportelli e sedi distaccate	Totale
NORD	230	46	276
CENTRO	112	95	207
SUD	210	147	357
TOTALE ITALIA	**552**	**288**	**840**

Fonte: ANPAL

Al 31/12/2017 nel complesso dei CPI sono operative 8.189 unità di personale, in gran parte direttamente incardinate negli enti territoriali da cui dipendono organizzativamente i CPI (Regioni, Agenzie regionali, Enti di aria vasta, Province) e solo in minima parte afferenti a soggetti esterni che supportano i centri stessi. In particolare, il personale esterno ai CPI ammonta a 583 unità (poco più del 7 per cento del totale).

TAVOLA RQ2.2

AREA	Totale operatori	di cui in front-office (%)	di cui esterni (%)
NORD	2.453	86	7
CENTRO	2.033	84	20
SUD	3.703	82	1
TOTALE ITALIA	8.189	84	7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ANPAL

Il decreto legislativo n. 150 del 14 settembre 2015, attuativo della legge delega n. 183 del 2014 cd. "Jobs act", ha riorganizzato il sistema delle politiche attive del lavoro, prevedendo l'esclusività delle competenze legislative nello Stato, attraverso la creazione dell'Agenzia nazionale delle politiche attive del lavoro (ANPAL) e il successivo passaggio dei dipendenti dei centri per l'impiego all'Agenzia, come articolazioni territoriali di essa.
Tuttavia, la mancata approvazione della riforma costituzionale nel 2016 (AC 2613-A), secondo la quale sarebbe spettata allo Stato la competenza esclusiva in materia di politiche attive del lavoro, mentre alle Regioni, sarebbe restata la potestà legislativa in materia di "promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale", ha comportato un indebolimento di tutto l'impianto di riforma.
Da tener conto, inoltre, che il d.lgs. n. 150 del 2015 era strettamente collegato ai processi di riforma previsti dalla legge n. 56 del 2014 (cd. legge Delrio), che ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province. Tale premessa appare necessaria, in quanto i Centri per l'impiego, nati a seguito del decentramento delle funzioni amministrative avviato con la legge n. 59 del 1997, cd. legge Bassanini, erano di competenza provinciale, ai sensi dell'articolo 4, comma 1 lettera a) ed e) del d.lgs. n. 469/1997, ed avevano il compito di svolgere le funzioni finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro, in conformità alle normative regionali[23].

[23] Con il d.lgs. 181/2000 – nelle modifiche apportate dal d.lgs. 297/2002 - alle strutture provinciali di collocamento (CPI) sono stati affiancati i soggetti privati (Agenzie per il lavoro) ed è stata abbracciata una nozione più estesa di "servizi competenti", comprensiva dei CPI e degli altri organismi autorizzati e/o accreditati. In Italia operano circa 80 Agenzie per il lavoro, autorizzate dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali (artt. n. 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 276/2003) e iscritte nell'apposito Albo informatico tenuto da ANPAL. A luglio 2018 risultano occupati nelle Agenzie per il lavoro circa 10.500 addetti (Audizione Assolavoro presso le Commissioni Lavoro e Finanza Camera del 17 luglio 2018).

Tenuto conto del riordino delle funzioni previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) ha previsto all'articolo 1, comma 427, che, nelle more della conclusione delle procedure di mobilità di cui ai commi da 421 a 428, il personale rimanesse in servizio presso le città metropolitane e le province con possibilità di avvalimento da parte delle Regioni e degli enti locali, attraverso apposite convenzioni e con oneri a carico dell'ente utilizzatore. Successivamente il decreto legge n. 78 del 19 giugno 2015, all'art. 15, "Servizi per l'Impiego", ha previsto che, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e le Province autonome, definissero, con accordo in Conferenza unificata, un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive, mediante l'utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e di quelli cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo, nel rispetto dei regolamenti dell'Unione europea in materia di fondi strutturali.

Ai sensi del comma 2 del citato art. 15, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è tenuto a stipulare, con ogni Regione e con le Province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma. Nell'ambito delle convenzioni stipulate con le Regioni a statuto ordinario, le parti hanno la possibilità di prevedere la partecipazione del Ministero agli oneri di funzionamento dei servizi per l'impiego per gli anni 2015 e 2016, nei limiti di 90 milioni di euro annui, e in misura proporzionale al numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato direttamente impiegati in compiti di erogazione di servizi per l'impiego. La somma non superiore a 90 milioni annui è stata posta a carico del fondo di rotazione di cui all'articolo 9 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 "Interventi urgenti a favore dell'occupazione".

Il 30 luglio 2015 è stato siglato l'Accordo Quadro sulle Politiche Attive tra il Governo e le Regioni. Tra i punti siglati nell'Accordo Quadro, che aveva valenza biennale 2015 e 2016, c'era l'impegno al sostegno alla continuità di funzionamento dei Centri per l'impiego e del relativo personale: l'onere finanziario spettava per i 2/3 al Governo e per 1/3 alle Regioni.

L'Accordo si è sviluppato in concomitanza con lo stanziamento di risorse nazionali da parte del Ministero del lavoro, per un ammontare fino a 90 milioni di euro annui per il 2015 e il 2016, previsto dalla citata manovra sugli Enti locali (art. 15 del decreto-legge n. 78/2015 convertito nella legge n. 125/2015). L'Accordo è stato rinnovato il 22 dicembre 2016 per l'annualità 2017.

In seguito all'emanazione del citato d.lgs. n. 150 del 14 settembre 2015 è stata rivista la *governance* del sistema. Infatti, il provvedimento all'articolo 1 ha previsto la costituzione di una rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro, che vede la partecipazione di diversi soggetti pubblici (come il Ministero del lavoro e le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, vale a dire i centri per l'impiego) e privati accreditati (ad es. le agenzie per il lavoro), e coordinata dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) che esercita il ruolo di coordinamento gestionale.

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spetta il compito di indirizzo del sistema, di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni LEP in materia di politiche attive del lavoro, validi per tutto il territorio nazionale e di monitoraggio sulle politiche e sugli interventi occupazionali. All'ANPAL, sotto l'indirizzo e la vigilanza del Ministero, sono affidate funzioni di coordinamento su scala nazionale della rete degli enti attuatori delle misure per incentivare l'occupazione, di definizione di standard di servizio e di metodologie in relazione all'erogazione delle politiche attive, di gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro e di programmi di riallineamento per il rispetto dei LEP.

La gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità dei centri per l'impiego resta affidata in capo alle Regioni e Province autonome, che sono chiamate dall'art. 11 e dall'art. 18, comma 1, a costituire propri uffici territoriali, denominati centri per l'impiego (CPI).

L'articolo 11 citato ha disposto la sottoscrizione di convenzioni bilaterali tra il Ministero del lavoro e ciascuna Regione e Provincia autonoma, finalizzate a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa.

I CPI sono tenuti ad erogare agli utenti (disoccupati, ai lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro ed ai lavoratori a rischio di disoccupazione), interventi di politica attiva del lavoro codificati nell'art. 18, al fine della costruzione di percorsi personalizzati per l'inserimento/reinserimento nel mercato occupazionale.

Lo stesso decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 ha previsto all'articolo 33 che l'importo di cui all'articolo 15, comma 3 del decreto-legge n. 78 del 2015 (90 milioni) è incrementato di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016.
La consultazione referendaria del 4 dicembre 2016 ha cristallizzato lo scenario di riferimento entro il quale andava condotta la riflessione sulla riforma dei servizi per l'impiego, confermando la titolarità e il ruolo delle Regioni in relazione al mercato del lavoro; contestualmente, ha reso evidente la necessità, condivisa dallo Stato e dalle Regioni, di superare le fasi intermedie e definire, tempestivamente, le condizioni strutturali a regime per il prosieguo dei servizi dal 2018.
Con l'intesa del 21 dicembre 2017 è stato approvato un *addendum* all'Accordo Quadro in materia di politiche attive del lavoro 22 dicembre 2016 che ha provveduto all'assegnazione e ripartizione di un'ulteriore *tranche* pari a 45 milioni di euro, derivante dalla quota residua di risorse presenti nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro per l'anno 2017, quale contributo alle Regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego.
Con l'integrazione dell'Accordo Quadro si è chiusa la fase transitoria dei servizi, mentre con la manovra di bilancio 2018 si sono gettate le basi del modello a regime.
La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017), infatti, all'articolo 1 (commi 793-807) ha introdotto disposizioni riguardanti il completamento del processo di transizione delle funzioni inerenti i servizi per l'impiego, riconfigurati dal d.lgs. n. 150/2105 come strutture regionali, mediante il trasferimento del relativo personale in capo alle Regioni o alle agenzie/organismi di rango regionale, secondo le rispettive discipline territoriali, con il conseguente e corrispondente incremento della relativa dotazione organica.
A tal fine, la legge di bilancio ha stabilito lo stanziamento a favore delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dal 2018, di risorse stabili nazionali, per un ammontare pari a 235 milioni di euro (comma 794)[24], per la copertura dei contratti a tempo indeterminato degli operatori di servizi per l'impiego coinvolti nel percorso di attuazione della legge n. 56/2014 (cd. legge Delrio) in attesa di una chiara collocazione giuridica.
La norma di bilancio, inoltre, ha introdotto finanziamenti pari a 16 milioni euro[25] a favore del personale dei CPI impiegato con contratti a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa, per la proroga delle relative forme contrattuali e per la possibile stabilizzazione del personale a tempo determinato.
I contratti a tempo determinato e le collaborazioni coordinate e continuative, in essere alla data del 31 dicembre 2017, sono stati prorogati dalla legge fino al 31 dicembre 2018 (comma 796), ovvero fino alla conclusione delle citate procedure di stabilizzazione. Tali trasferimenti del personale, stabile ed a termine, alle Regioni ed agli enti regionali sono effettuati in deroga e non sono computati ai fini del calcolo dei limiti assunzionali vigenti.
Ai fini dell'effettivo subentro nell'esercizio delle funzioni, la norma ha introdotto il termine del 30 giugno 2018 entro il quale le Regioni devono provvedere agli adempimenti strumentali conseguenti al trasferimento del personale ed alla successione dei contratti di lavoro (comma 798). Fino a tale data, le Province e le Città metropolitane hanno continuato a svolgere le attività di gestione del suddetto personale, anticipando gli oneri connessi, con successiva rivalsa sulle amministrazioni regionali.
Va considerato che nei costi connessi al passaggio stabile del personale di derivazione provinciale nei ruoli regionali vanno contemplate anche le voci accessorie della retribuzione (comma 799), con i necessari adeguamenti per il riequilibrio e l'armonizzazione con i trattamenti dei dipendenti già in forza presso l'ente subentrante.
A decorrere dal 1° luglio 2018, pertanto, tutti gli operatori dei Centri per l'impiego (CPI) sono entrati nei ranghi del personale delle Regioni, ovvero trasferiti e/o assegnati presso i relativi enti strumentali deputati alla gestione dei servizi per l'impiego.
Un ulteriore passo avanti, in materia di politiche attive, è stato fatto con l'approvazione del decreto ministeriale dell'11 gennaio 2018, n. 4, relativo ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da erogare su tutto il territorio nazionale sia alle persone che cercano lavoro sia alle imprese. Per ciascuna prestazione, il decreto indica e descrive analiticamente le attività da svolgere e i risultati attesi. Il d.m. n. 4/2018 ha definito gli obiettivi annuali (2018) e le linee di indirizzo triennali (2018-2020), in

[24] Il riparto delle risorse per i lavoratori a tempo indeterminato dei centri per l'impiego è stato approvato nell'Intesa del 24 gennaio 2018 della Conferenza Stato-Regioni.
[25] Nella stessa Intesa del 24 gennaio 2018 è stato approvato il riparto delle risorse per i lavoratori a tempo determinato.

materia di politiche attive.
In seguito all'istituzione del Fondo per il reddito di cittadinanza, la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145 del 2018) ha disposto che parte delle risorse ad esso destinate siano vincolate al potenziamento, anche infrastrutturale, dei centri per l'impiego[26]. Il comma 258 dell'art. 1 della citata legge di bilancio ha autorizzato le Regioni e le province autonome, le Agenzie e gli Enti regionali, o le Province e le Città metropolitane ad assumere fino a 4 mila unità di personale, aumentando le rispettive dotazioni organiche, con decorrenza 2019 e a regime, a valere sulle risorse del Fondo medesimo, per gli anni 2019 (120 mln di euro) e 2020 (160 mln di euro).
Oltre tali risorse, sempre ai fini del potenziamento anche infrastrutturale dei centri per l'impiego, la normativa sul reddito di cittadinanza (art. 12, comma 3 del DL n. 4 del 2019) ha previsto l'adozione di un Piano straordinario di potenziamento[27], per la cui attuazione è stata autorizzata la spesa aggiuntiva nel limite di 160 milioni di euro nel 2019, 130 milioni di euro nel 2020 e di 50 milioni di euro per il 2021. A valere sulle risorse del Piano, viene autorizzata la spesa nel limite di 90 milioni di euro nel 2019, di 130 milioni di euro nel 2020[28] e di 50 milioni di euro nel 2021 in favore di ANPAL Servizi S.p.A. per consentire la selezione delle professionalità (circa 3.000 cd. Navigator, stimati dal Piano per Regione e provincia di residenza dei nuclei potenzialmente beneficiari del Rdc) necessarie per l'avvio del Reddito di cittadinanza e la stipula dei relativi contratti (incarichi di collaborazione), al fine di svolgere le funzioni di assistenza tecnica alle Regioni e alle province autonome. Inoltre, al fine di stabilizzare il personale a tempo determinato, ANPAL servizi S.p.A. è stata autorizzata ad assumere, mediante l'espletamento di procedure concorsuali riservate per titoli ed esami (entro il limite di spesa di 1 milione di euro annui dal 2019), il personale già dipendente a tempo determinato (art. 12, comma 4).
Il comma 3-*bis* dell'art. 12 ha poi autorizzato le Regioni e le Province autonome, le agenzie e gli enti regionali o le Province e le Città metropolitane ad assumere, con aumento della rispettiva dotazione organica, a decorrere dal 2020 fino a complessive 3.000 unità di personale da destinare ai centri per l'impiego e a decorrere dal 2021, ulteriori 4.600 unità di personale[29], nel limite di 120 milioni di euro nel 2020 e 304 milioni di euro annui a decorrere dal 2021[30], nell'ambito delle risorse previste per il potenziamento dei centri per l'impiego (467,2 milioni per il 2019 e 403,1 per il 2020).
In totale, a regime, le unità di personale da assumere dalle Regioni e dalle Province autonome, dalle Agenzie e dagli Enti regionali o dalle Province e dalle Città metropolitane, per il potenziamento dei CPI, saranno 11.600, di cui 4.000 previste dal comma 258 della legge di bilancio per il 2019 e 7.600 (di cui 1.600 da stabilizzare) dall'art. 12, comma 3-*bis* del DL n. 4 del 2019 (cui vanno aggiunti i 3.000 Navigator che saranno contrattualizzati da ANPAL Servizi S.p.A.).
Il comma 3-*bis* ha previsto, inoltre, che a decorrere dal 2021, con decreto interministeriale possano essere previste, sulla base delle disponibilità del Fondo per il reddito di cittadinanza, risorse da destinare ai centri per l'impiego a copertura degli oneri di finanziamento correlati all'esercizio delle relative funzioni.

[26] Il comma 258 della legge di bilancio 2019 aveva previsto risorse pari a 1 miliardo di euro per il biennio 2019-2020, poi ridotte a 467,2 milioni di euro per l'anno 2019 e a 403,1 milioni di euro per l'anno 2020 dall'art. 12, comma 8, del DL 4/2019 di attuazione del reddito di cittadinanza (convertito nella legge n. 26 del 28 marzo 2019). Nell'ambito del medesimo fondo, un importo pari a 10 milioni di euro per il 2019 è destinato al finanziamento del contributo di funzionamento di ANPAL Servizi S.p.A.
[27] Il Piano è stato adottato in seguito all'Intesa siglata il 17 aprile 2019 in sede di Conferenza Stato-Regioni.
[28] Nella versione originaria, il DL 4/2019 prevedeva per ANPAL Servizi 200 milioni per il 2019 e 250 milioni per il 2020.
[29] Include 1.600 unità, già assunte a tempo determinato, da stabilizzare sulla base dell'accordo del 21 dicembre 2017 in sede di Conferenza unificata, relativo al "Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva", ai sensi dell'art. 15, comma 1, del DL n. 78 del 2015.
[30] La maggiore spesa di 304 milioni relativa agli oneri assunzionali, non prevista nella versione originale del decreto, viene coperta mediante corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per il reddito di cittadinanza.

RIQUADRO 3 - IL RAFFORZAMENTO DEL SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE DEI COMUNI

Le norme sul Reddito di cittadinanza – accanto al disegno di inclusione lavorativa delle persone a maggiore occupabilità attraverso il Patto per il lavoro stipulato presso i Centri per l'impiego – prevedono una serie di interventi rivolti alle persone con bisogni più complessi e multidimensionali, che si concretizzano nella sottoscrizione, presso i servizi territorialmente competenti per il contrasto alla povertà, di un Patto per l'inclusione sociale. Tale linea di intervento si collega con continuità ad azioni già avviate (in particolare con il d.lgs. n. 147 del 2017, istitutivo del Reddito di inclusione), confermando e perfezionando le modalità di accesso alla componente dei servizi alla persona e le risorse ad essa destinate. Si tratta di risorse aventi carattere strutturale, che consentono, nei limiti della loro entità, di definire livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale in relazione all'offerta di servizi per la valutazione multidimensionale ed il conseguente progetto personalizzato[31][32]. Esse ammontano, per il triennio 2018-2020, rispettivamente a 272, 322 e 445 milioni[33].

Gli interventi previsti negli atti di programmazione regionale secondo le indicazioni programmatiche contenute nel Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà[34] sono stati fatti salvi. Per il 2018, la ripartizione delle somme agli Ambiti territoriali è stata operata[35] sulla base di quattro criteri, a ciascuno dei quali è stato attribuito il medesimo peso: quota regionale sul totale nazionale dei nuclei beneficiari del Rei (del Sia, per il 2018) nell'annualità precedente; delle persone in condizione di povertà assoluta; di grave deprivazione materiale; a rischio povertà; quota di popolazione regionale residente sul totale della popolazione nazionale (Tavola RQ3.1).

Il Piano – predisposto nel 2018 in funzione dell'attuazione del REI - aveva individuato tre livelli essenziali da garantire su tutto il territorio, attraverso i Piani e gli atti di programmazione regionali: un primo livello riferito ai servizi per l'accesso al REI[36]; un secondo livello associato all'attività propedeutica all'attivazione degli interventi, cioè la valutazione multidimensionale; un terzo livello relativo alla definizione del progetto personalizzato, per il cui successo il Piano enfatizzava, da un lato, il coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore, delle forze produttive e delle parti sociali e, dall'altro, l'organizzazione dei servizi in rete territoriale per la progettazione unitaria, la cooperazione e la gestione associata.

[31] In esito alla valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo è definito un progetto personalizzato, che prevede:1) i risultati che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale; 2) gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare e 3) i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, oltre al beneficio economico.

[32] Concorrono agli obiettivi anche le risorse afferenti al Programma operativo nazionale Inclusione relativo all'obiettivo tematico della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale in coerenza con quanto stabilito dall'Accordo di partenariato 2014-2020 per l'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei.

[33] A queste risorse si aggiungono 20 milioni annui destinati ad interventi e servizi in favore di persone in povertà estrema e senza fissa dimora ed ulteriori 5 milioni – limitatamente al triennio 2018-2020 – per interventi volti a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, sino al compimento del ventunesimo anno d'età degli interessati.

[34] Adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 18 maggio 2018.

[35] Dal predetto d.m. 18 maggio 2018.

[36] Nei limiti delle risorse disponibili e subordinatamente al soddisfacimento dei vincoli imposti in termini di servizio sociale professionale e di sostegni da prevedere nel progetto personalizzato, Il piano ha fissato i seguenti target: in ciascun ambito territoriale almeno un punto di accesso ogni 40mila abitanti. Per ambiti territoriali con presenza di Comuni con meno di 10mila abitanti, è stato indicato per tutti i Comuni un accesso ogni 20 mila abitanti. Infine, per ambiti comprendenti un Comune capoluogo di città metropolitana, l'obiettivo per tale Comune è fissato in un punto per l'accesso ogni 70mila abitanti.

TAVOLA RQ3.1

INDICATORI PER LA DEFINIZIONE DELLA QUOTA DI RIPARTO REGIONALE DEL FONDO POVERTÀ PER IL 2018

REGIONE	Quota regionale nuclei beneficiari SIA 2017(1)	Quota regionale persone in condizione di povertà assoluta	Quota regionale persone in condizione di grave deprivazione materiale	Quota regionale persone a rischio di povertà	Quota regionale popolazione residente	Quota regionale di riparto della quota servizi del Fondo povertà
Abruzzo	1,5%	2,7%	2,8%	2,2%	2,2%	2,26%
Basilicata	0,7%	1,2%	1,1%	1,3%	1,0%	1,04%
Calabria	6,4%	4,0%	4,3%	5,5%	3,3%	4,71%
Campania	24,5%	11,8%	20,9%	17,4%	9,8%	16,87%
Emilia Romagna	3,3%	5,3%	3,9%	3,2%	7,5%	4,62%
Friuli Venezia Giulia	1,1%	1,4%	1,1%	0,9%	2,0%	1,31%
Lazio	7,9%	9,1%	7,7%	10,4%	9,9%	9,02%
Liguria	1,1%	2,5%	1,7%	1,9%	2,6%	1,96%
Lombardia	6,5%	15,8%	8,4%	10,8%	16,8%	11,66%
Marche	1,3%	2,4%	2,0%	2,0%	2,6%	2,05%
Molise	0,4%	0,6%	0,3%	0,8%	0,5%	0,52%
Piemonte	4,6%	6,9%	6,2%	5,0%	7,4%	6,03%
Puglia	7,9%	8,2%	11,1%	9,0%	6,8%	8,61%
Sardegna	3,6%	3,7%	2,2%	3,5%	2,8%	3,14%
Sicilia	23,4%	11,3%	18,2%	17,1%	8,5%	15,69%
Toscana	2,9%	5,8%	3,6%	2,9%	6,3%	4,31%
Umbria	0,8%	1,4%	1,0%	1,1%	1,5%	1,18%
Valle D'Aosta	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,15%
Veneto	2,0%	5,8%	3,4%	4,8%	8,2%	4,87%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,00%

(1) Con riferimento al solo Comune di Roma, include i beneficiari della carta acquisti la cui sperimentazione, avviata successivamente, si è protratta al 2017

Fonte: Tabella 1 d.m. 18 maggio 2018

Il servizio sociale professionale[37] - trasversale ai tre livelli - è stato individuato come perno centrale per l'attivazione e l'inclusione sociale, con funzioni di orientamento, presa in carico mediante valutazione multidimensionale e progettazione del successivo percorso nei servizi. Una parte delle risorse dovrà essere vincolata - specifica il piano - alla presenza negli Ambiti territoriali di almeno un assistente sociale ogni 5 mila abitanti, ritenendo opportuno che il servizio venga erogato da un ente pubblico[38].

Base di riferimento per la definizione degli interventi previsti nel Piano è stata l'indagine ISTAT sulla spesa sociale dei Comuni nel 2014 nell'Area del contrasto alla povertà. Essa era pari a 6,9 miliardi, di cui circa 488 milioni esplicitamente riservati a interventi nell'Area povertà. Il Piano evidenzia la grande variabilità della spesa pro capite nelle Regioni: da oltre 33 euro in Sardegna a meno di 2 euro in Molise e Calabria, prendendo atto che nelle Regioni meridionali, dove si concentra la maggior parte delle persone povere, la spesa per il contrasto alla povertà è solo un quarto del totale. Gli interventi finanziati si sostanziano per circa la metà in contributi economici mentre la spesa per interventi e servizi ammonta a un terzo delle risorse. Cosicché, è affermato nel Piano, la spesa territoriale per i servizi di contrasto alla povertà è relativamente bassa, concentrata sul sostegno economico e territorialmente sperequata ed è quindi evidente l'esigenza di un rafforzamento generale e di garanzia di un livello uniforme di servizi sul territorio. Con riferimento in particolare alla spesa per il servizio sociale professionale, essa ammonta a 6,6 mila euro ogni 1.000 residenti, spesa che si flette a 1.000 nell'Area di utenza della povertà. Considerando però la spesa per la povertà, essa risulta pari a zero nel 10 per cento degli Ambiti e, per oltre un quarto di essi, è trascurabile, ammontando a meno di 200 euro ogni 1.000 residenti. Pur non pronunciandosi in maniera conclusiva sulla base dei dati, il Piano paventa che in vaste aree del Paese il servizio non sia attivato pur in presenza di un bisogno legato alla povertà. Altro elemento preso in considerazione il numero di operatori in organico nelle amministrazioni. Dai progetti presentati dagli Ambiti territoriali a valere sulle risorse del PON inclusione, si rileva un numero medio di un assistente sociale ogni 7 mila abitanti, ma anche questi dati presentano una forte variabilità: un decimo della popolazione

[37] Sul ruolo di tale specifico servizio sono state fornite dettagliate evidenze nel Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica basate sugli esiti dell'indagine Istat sui servizi sociali dei comuni singoli e associati 2014. L'aggiornamento al 2015 per i dati definitivi e al 2016 per quelli provvisori, ne confermano caratteristiche e crucialità.

[38] La legge di bilancio per il 2018 aveva autorizzato l'assunzione di assistenti sociali con rapporto a tempo determinato, in deroga ai vigenti vincoli di contenimento della spesa di personale, con oneri a valere sulla quota del Fondo povertà, al fine di garantire il servizio sociale professionale come funzione fondamentale dei Comuni e contestualmente i servizi per l'accesso e la valutazione nonché i sostegni da individuare nel progetto personalizzato.

risiede in Ambiti che presentano un assistente sociale ogni 20 mila abitanti mentre nel decimo superiore è presente almeno un assistente sociale ogni 4 mila abitanti.

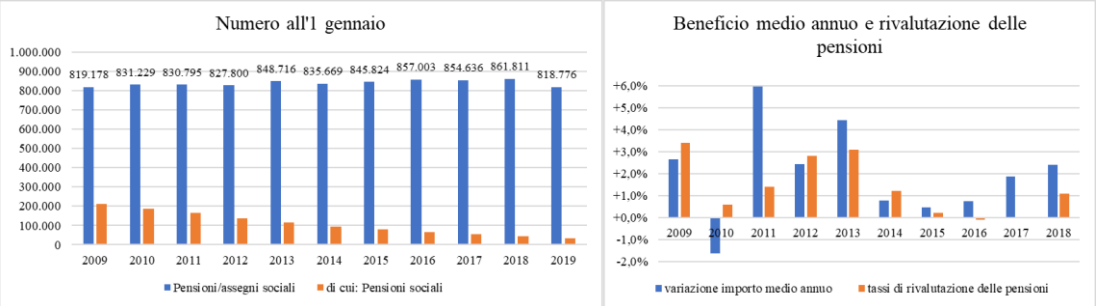
L'elenco degli interventi e servizi finanziabili per i progetti personalizzati è tassativamente indicato dalla legge: tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione[39]; sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare; assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare; servizio di mediazione culturale; servizio di pronto intervento sociale.
Il Piano indica la necessità che per tutti i nuclei in cui si è proceduto alla definizione del quadro di analisi approfondito venga attivato come sostegno nel progetto uno di questi interventi o servizi sociali. In particolare, obiettivo specifico del Piano è stata l'attivazione di un percorso di sostegno alla genitorialità ogni qualvolta si presenti una situazione di bisogno complesso e nel nucleo sia presente un bambino o una bambina nei primi mille giorni di vita.

RIQUADRO 4 - LA SPESA PER PENSIONI E ASSEGNI SOCIALI

Nel 2018 la spesa per pensioni e assegni sociali è stata pari a 4.734 milioni di euro, in calo dell'1,5 per cento su base annua (+1,7 per cento nel 2017) ed è riferibile a quasi 819mila prestazioni. L'aggregato in questione si può decomporre in tre tipologie di prestazioni: le vecchie pensioni sociali (sostituite dall'1 gennaio 1996 dall'assegno sociale); gli assegni provenienti dalla trasformazione delle prestazioni di invalidità civile totale e parziale, al compimento della prevista soglia di età; l'assegno sociale in senso stretto, di cui beneficiano le persone in condizioni economiche disagiate, prive di contribuzione utile per il diritto a pensione previdenziale.

GRAFICO RQ4.1

PENSIONI/ASSEGNI SOCIALI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Le pensioni sociali ("ad esaurimento"), all'1 gennaio 2019, sono quasi 35.200, pari al 4 per cento del complesso, con un'età media di ben 91,1 anni e un tasso di mascolinità del 14 per cento. Per quanto riguarda gli assegni sociali, si rilevano i seguenti fatti:
1) il 43 per cento degli assegni vigenti all'1gennaio 2019 deriva da trasformazione di assegni di invalidità civile. In altri termini, i beneficiari che accedono a fronte del solo disagio economico sono circa 445 mila;
2) all'andamento dello *stock* negli ultimi anni ha decisamente contribuito l'innalzamento dei requisiti anagrafici per l'accesso: infatti, si è passati nel 2013 dai65 ai 65 anni e 3 mesi, e poi ai 65 anni e 7 mesi nel 2016, ai 66 anni e 7 mesi nel 2018 (e, nel 2019, l'età prevista per l'accesso è pari a 67 anni). Nel 2018 sono stati liquidati circa 21.600 nuovi assegni sociali, meno della metà di quelli liquidati nel 2017 (quasi 45.930). Per questo motivo, unitamente alla longevità dei beneficiari, l'età media si attesta a 74,5 anni (era 73,7 l'anno precedente). Da segnalare la decisa prevalenza delle donne fra i titolari (62 per cento).

[39] Di cui alle regolamentazioni regionali in attuazione dell'accordo del 22 gennaio 2015 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Il beneficio economico medio annuo, nel 2018, è stato pari a 5.768 euro (444 euro al mese, per tredici mesi), a fronte di un importo massimo erogabile (se il reddito è nullo) di 6.057 euro (elevabile però fino a 8.538 euro (644 mensili) in base all'età e al reddito).
Il reddito che rileva ai fini della determinazione dell'importo di base spettante dipende dalla tipologia di beneficiario: per le persone già titolari di prestazioni di invalidità civile il reddito di riferimento è quello Irpef individuale, con soglie molto diverse in relazione alla classe di invalidità (parziale o totale); l'assegno è corrisposto sempre in misura intera.

TAVOLA RQ 4.1

IMPORTI MASSIMI ASSEGNO SOCIALE E ALTRE MAGGIORAZIONI E INTEGRAZIONI

	mensile x 13	annuo
assegno sociale	368,91	4.796
aumento mensile	84,09	1.093
totale	***453***	***5.889***
maggiorazione(1)	12,92	168
totale	***465,92***	***6.057***
da 60, 65 o 70 anni(2)	190,86	2.481
totale massimo	**643,86**	**8.370**

1. che viene assorbita da incremento maggiorazione a 60,65,70 anni
2. 60 anni se invalidi totali; altrimenti, 70 anni, che scendono a 65 anni se si può vantare il versamento di contribuzione: 1 anno ogni 5 anni di contribuzione, fino a un massimo di 5 anni
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Assegno sociale sostitutivo dell'invalidità civile	titolari di pensione di invalidità civile o dell'assegno mensile di assistenza o della pensione per sordi al compimento dei 66 anni e 7 mesi di età	16.664,36 se già titolari pensione di invalidità o pensione speciale per sordomuti; 4.853,29 se già titolari di assegno mensile di assistenza	redditi individuali ai fini IRPEF(1)	368,91 per 13 mensilità
Pensione sociale (sostituita dall'1.1.1996 dall'assegno sociale)	età > 65	< 4.853,29 limite individuale; < 16.721,91 coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF(1)	373,33 x 13 mensilità misura piena
Assegno sociale	età > 66 anni e 7 mesi	limite individuale < 5.889,00; < 11.788,00 coniugale	reddito complessivo (3) (4)	453,00 per 13 mensilità misura piena
Maggiorazione trattamenti di invalidità (art. 70, c. 6, legge 388/2000)	titolari di trattamenti di invalidità civile o pensioni per ciechi, sordomuti; età < 65 anni	< 6.023,29 limite individuale; < 12.619,75 coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF(1)	10,33 per tredici mensilità
Maggiorazione assegno sostitutivo invalidità civile	titolari di trattamenti di invalidità; età > 65 anni	< 5.889,00 limite individuale; < 11.778,00 limite coniugale	reddito complessivo (3) (4)	84,09 per tredici mensilità misura piena
Maggiorazione pensione sociale	titolari di pensione sociale; età > 65 anni	< 4.853,29 limite individuale; < 16.721,91 limite coniugale	reddito complessivo (3) (4)	84,09 per tredici mensilità misura piena
Maggiorazione assegno sociale	titolari di assegno sociale o assegno sostitutivo di invalidità parziale o di pensione sociale	< 6.056,96 limite individuale; < 12.653,42 limite coniugale	reddito complessivo (3) (6)	12,92 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - invalidi civili totali, ciechi assoluti, sordomuti	titolari di pensione di invalidità civile totale, per sordomuti, per ciechi assoluti; età > 60 anni e < 65 anni	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo (3) (7)	361,31 per tredici mensilità misura piena; ciechi assoluti non ricoverati: 338,30 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - titolari di assegno sociale o di assegno sostitutivo di invalidità	titolari di assegno sostitutivo dell'invalidità totale (età > 65 anni) o parziale (età > 70 anni) e titolari di assegno sociale (età > 70 anni(8))	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo (3) (7)	190,86 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - titolari di pensione sociale	titolari di pensione sociale; età > 65 anni	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo (3) (7)	270,53 per tredici mensilità misura piena

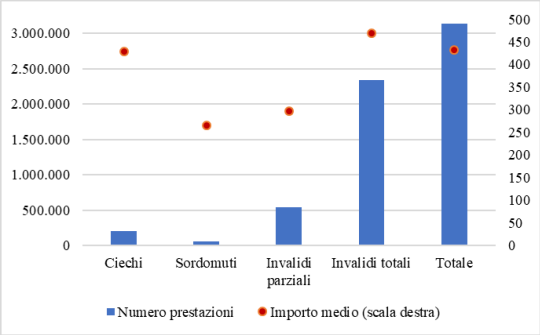
(1) Esclusi prima casa, redditi esenti. Per le pensioni sociali, rilevano anche le prestazioni assistenziali in denaro erogate dallo Stato o da altri Enti pubblici.
(2) Per le persone coniugate deve essere rispettato, oltre al limite di reddito individuale, anche il limite di reddito coniugale
(3) Alla formazione del reddito concorrono i redditi di qualsiasi natura, comprese le somme soggette a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva, le rendite vitalizie o a tempo determinato costituite a titolo oneroso, gli assegni alimentari corrisposti a norma del codice civile, le prestazioni assistenziali in denaro erogate dallo Stato o da altri Enti pubblici, gli altri redditi non assoggettabili ad IRPEF (es. voucher). Non si computano i contributi previdenziali e assistenziali inerenti i redditi da lavoro autonomo, i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, le competenze arretrate da pensione estera e quelle riferite ad anni precedenti (da lavoro dipendente e assimilati o da integrazione salariale (CIG)), il reddito della casa di abitazione. L'ammontare dell'IRPEF pagata nell'anno viene sottratta dal cumulo (esclusa maggiorazione pensione sociale)
(4) Per i nati prima dell'1.1.1931 sono previsti diversi limiti reddituali e importi di aumento
(5) Per queste tipologie di prestazioni concorrono alla formazione del reddito - oltre alle voci indicate nella nota n. 4) - anche i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, le competenze arretrate da pensione estera e quelle riferite ad anni precedenti (da lavoro dipendente e assimilati o da integrazione salariale (CIG)). Non concorre il reddito della casa d'abitazione

Per i beneficiari di assegno sociale in senso stretto, l'insieme reddituale di riferimento è più ampio ed include, ad esempio, i redditi esenti o quelli soggetti a imposta sostitutiva dell'Irpef. Alla soglia di reddito individuale se ne associa un'altra riferita al reddito coniugale. La misura dell'assegno diminuisce al crescere del reddito.
Infine, per tutti i titolari, invalidi e non, all'assegno di base possono aggiungersi integrazioni determinate in base al reddito, al compimento di soglie di età (60 anni per gli invalidi totali; da 65 a 70 anni per gli altri, in base all'eventuale contribuzione versata).
Ne deriva, in funzione dei flussi in entrata e dell'andamento dei cicli economici, una variabilità nell'importo medio annuo che si somma alla rivalutazione automatica disposta in base all'inflazione (pannello destro Grafico RQ4.1).

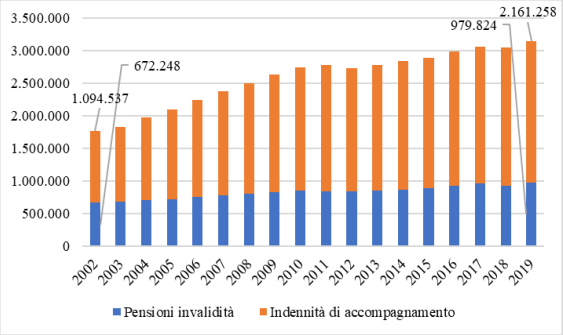
RIQUADRO 5 - PRESTAZIONI DI INVALIDITÀ CIVILE

Nel 2018, le prestazioni di invalidità incluse nella spesa assistenziale e a cui si è fatto riferimento nel testo sono ammontate complessivamente (prestazioni agli invalidi civili + prestazioni ai non vedenti + prestazioni ai non udenti) a poco più di 18 miliardi, in crescita del 2,4 per cento annuo (0,5 per cento nel 2017). In termini di incidenza sul prodotto e sulla spesa corrente primaria si tratta rispettivamente dell'1,1 e del 2,3 per cento, valori, questi ultimi, che sono rimasti sostanzialmente stabili negli ultimi lustri. Le prestazioni di invalidità civile costituiscono il principale aggregato di spesa assistenziale (46 per cento delle prestazioni in denaro). All'1 gennaio 2019 ne beneficiano oltre 2,7 milioni di individui, per un totale di circa 3 milioni e 140 mila prestazioni.

PRESTAZIONI DI INVALIDITÀ CIVILE ALL'1 GENNAIO 2019



PER TIPOLOGIA, DAL 2002 AL 2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Le indennità di accompagnamento assorbono il 69 per cento del totale (2,2 milioni di prestazioni) e sono erogate sempre in misura fissa a prescindere dalla condizione reddituale del beneficiario (tale ultima condizione rileva ai soli fini del riconoscimento dell'indennità di frequenza corrisposta ai minori).
Fra l'inizio del 2002 e quello del 2019, si è registrato un aumento del 97 per cento delle indennità di accompagnamento, a fronte di un incremento del 46 per cento delle pensioni di invalidità. Va però considerato che queste ultime, al raggiungimento di prefissate età dei titolari (nel 2019, 67 anni), escono dall'aggregato invalidità ed entrano nella classe degli assegni sociali, a differenza delle indennità di accompagnamento che permangono nello stock e "invecchiano" con i titolari, con la sola eccezione delle indennità di frequenza corrisposte ai minori che cessano al raggiungimento dei 18 anni di età.

INDENNITÀ AGLI INVALIDI CIVILI: REQUISITI, IMPORTI E VINCOLI REDDITUALI NEL 2018

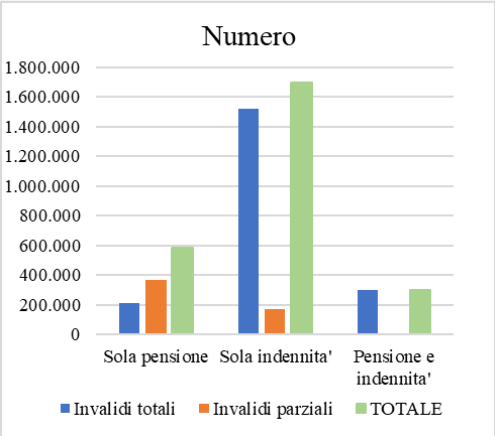
Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Indennità di frequenza	persone con età < 18 anni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età o con perdita uditiva; frequenza a centri di terapia riabilitazione di persone portatrici di handicap o frequenza scolastica; incompatibile con l'indennità di accompagnamento	4.853,29	redditi individuali ai fini IRPEF[1]	282,55 per 12 mensilità
Indennità di accompagnamento (di invalidità civile)	totale invalidità e/o incapacità di deambulare senza l'aiuto di un accompagnatore oppure incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita[2]	nessuno		516,35
Indennità di comunicazione	persone con sordità congenita o acquisita durante la crescita; incompatibile con l'indennità di frequenza per i minori; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		256,21
Indennità di accompagnamento per i ciechi civili assoluti	persone con cecità assoluta, al solo titolo della minorazione; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		915,18
Indennità speciale per i ciechi civili parziali	persone con cecità parziale ("ventesimisti"), al solo titolo della minorazione; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		209,51

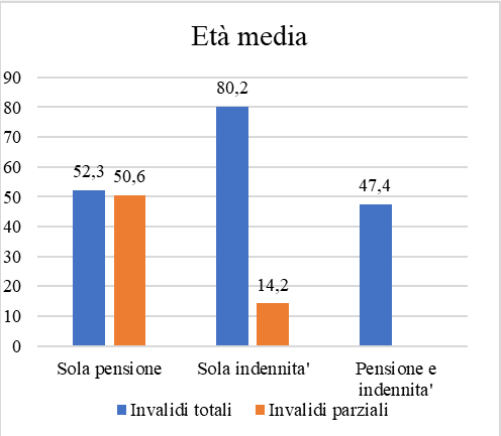
(1) Esclusi prima casa, redditi esenti. Per le pensioni sociali, rilevano anche le prestazioni assistenziali in denaro erogate dallo Stato o da altri Enti pubblici.

(2) Incompatibile con il ricovero in istituti con pagamento della retta a carico dello Stato o di Enti pubblici, con l'indennità di frequenza per i minori; compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa; cumulabile con indennità di comunicazione per sordomuti, indennità di accompagnamento per ciechi civili totali e indennità speciale per ciechi civili parziali.

Focalizzando l'attenzione sulle sole prestazioni per invalidità totale e parziale (a meno, quindi, di quelle corrisposte ai ciechi ed ai sordomuti che assorbono solo l'8,4 per cento del totale), particolarmente significativo è il dato relativo all'età media: gli invalidi totali titolari della sola indennità di accompagnamento hanno in media 80,2 anni, mentre l'età media degli invalidi parziali è 14,2 anni, ed è quindi da mettere in relazione all'indennità di frequenza scolastica corrisposta ai minorenni.

PRESTAZIONI PER INVALIDITÀ TOTALE E PARZIALE ALL'1.1.2019





Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Una tale fotografia deriva dallo stratificarsi, negli anni, delle nuove liquidazioni, di cui si dà di seguito la composizione per età, nel 2018: quasi l'80 per cento delle nuove liquidate sono indennità di accompagnamento. Le ultime due classi di età quasi assorbono l'aggregato: l'83 per cento è liquidato a persone con più di 65 anni, il 57 per cento è liquidato ad ultraottantenni.

PRESTAZIONI DI INVALIDITÀ CIVILE LIQUIDATE NEL 2018, PER CLASSI DI ETÀ

Classi di età	Pensione	Indennità	% su totale prestazioni	TOTALE	% su totale prestazioni
Fino a 17	267	40.900	9%	41.167	8%
18 - 39	19.301	3.923	1%	23.224	4%
40 - 59	62.467	18.979	4%	81.446	15%
60 - 64	23.873	10.394	2%	34.267	6%
65 - 79	4.494	109.338	25%	113.832	21%
80 ed oltre	4.619	247.771	57%	252.390	46%
Totale	**115.024**	**431.305**	**100%**	**546.329**	**100%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

LA SANITÀ: LE OPPORTUNITÀ DA COGLIERE

IL 2018: UN ANNO DI PASSAGGIO

1. Il 2018 conferma i buoni risultati ottenuti dal settore nel controllo della spesa, ma segnala anche una ripresa della crescita di alcune sue componenti. Una dinamica della spesa inferiore alle entrate e il rinvio di alcune uscite previste al momento della programmazione annuale consentono di migliorare il contributo del settore agli obiettivi di finanza pubblica.

Andamenti che trovano alimento (e parziale conferma) nei pre-consuntivi regionali trasmessi al Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) e oggetto dei Tavoli di verifica che si sono tenuti nella primavera che conferma la ridotta dimensione dei disavanzi nelle Regioni in squilibrio. Sono chiare, tuttavia, anche le difficoltà a garantire in tutto il Paese adeguati livelli di assistenza. I primi risultati del nuovo sistema di garanzia non fanno che confermare, aggravandolo, un quadro che presenta diverse criticità spesso non riconducibili alla sola questione delle risorse finanziarie. Difficoltà che hanno le radici in una carente *governance* locale, in difficoltà di programmazione della spesa (cogliendo i fabbisogni effettivi della popolazione) e in una dotazione infrastrutturale ancora insufficiente.

Le scelte da assumere nei prossimi anni devono poi affrontare due temi di grande rilievo entrambi destinati ad accrescere il fabbisogno del settore e a porre sfide importanti al carattere universalistico e solidale del nostro sistema: il progressivo invecchiamento della popolazione e le innovazioni nel campo delle cure, che offrono nuove opportunità ma comportano costi crescenti e adeguati investimenti.

Tali sviluppi, e le difficoltà in cui si muove ancora oggi la finanza pubblica, richiedono il mantenimento di una attenta gestione della spesa e la messa in discussione di assetti e sistemi anche consolidati. Si tratta di muovere con decisione per affrontare i fronti rimasti aperti dalla scorsa legislatura: la *governance* farmaceutica e dei dispositivi medici, per la quale si tratta di rivedere gli strumenti a disposizione per garantire la sostenibilità della spesa, a partire dal *payback* ed dalla negoziazione del prezzo; le compartecipazioni alla spesa, di cui occorre rivedere modalità di funzionamento e ragioni; la dotazione di capitale umano, che richiede di intervenire sulla formazione delle nuove leve e sullo sblocco del *turn-over* per accompagnare lo svecchiamento delle strutture e l'adeguamento alle nuove esigenze di cura; l'integrazione tra assistenza sociale e sanitaria, per poter affrontare al meglio la questione dell'invecchiamento della popolazione e dell'insufficienza dell'assistenza domiciliare, dando una risposta effettiva al problema delle cronicità.

La stessa messa a punto degli strumenti fino ad ora utilizzati deve essere inquadrata in una logica che consenta di mirare la gestione della spesa sulle effettive necessità della popolazione, utilizzando strumenti di valutazione sempre più accurati e sofisticati. Di qui, la opportunità (e la necessità) di utilizzare al meglio, anche su questo fronte, le innovazioni e le informazioni disponibili.

Come già sottolineato nel Rapporto dello scorso anno, il mutare delle caratteristiche del mondo del lavoro e, in generale, della società, associate ad innovazioni e cambiamenti demografici, richiedono che le scelte assunte in campo previdenziale, assistenziale e sanitario siano sempre più coordinate e coerenti. Una polarizzazione delle risorse su

alcuni obiettivi particolari rischia di restringere i margini entro cui ci si deve muovere per rispondere a necessità primarie e garantire i livelli di assistenza.

IL CONTRIBUTO DEL SETTORE AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

2. Nel 2018, la spesa sanitaria ha raggiunto i 115,4 miliardi, inferiore di poco meno di un miliardo rispetto alle previsioni dello scorso settembre contenute nella Nota di aggiornamento al DEF (116,3 miliardi). Un risultato anche migliore di quello previsto nel DEF 2018 (115,8 miliardi). Esso beneficia, tuttavia, di una crescita più contenuta delle attese per la spesa per redditi da lavoro, a ragione dello slittamento al 2019 di parte dei rinnovi contrattuali scontati nel quadro di previsione: a consuntivo i redditi da lavoro sono cresciuti del 2,5 per cento invece di aumentare dell'4,4 per cento previsto. Superiori alle attese gli acquisti di beni e servizi da operatori *market*, in crescita rispetto al 2017 del 2,2 per cento contro lo 0,7 per cento scontato nel quadro tendenziale. La spesa per consumi intermedi, confermata sui livelli previsti ma, soprattutto, il forte calo delle altre componenti di costo (in flessione del 7 per cento rispetto alla flessione attesa del 1,3) hanno contribuito al dato complessivo.

Anche grazie ad una ripresa delle entrate correnti, soprattutto nella componente riferibile alle Amministrazioni locali, il contributo del settore agli obiettivi di finanza pubblica cresce a 3,7 miliardi rispetto ai 2,2 miliardi del 2017, pur riducendosi rispetto ai valori passati.

TAVOLA 1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

(milioni di euro)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Def aprile 2019	109.614	110.961	111.224	112.504	113.611	115.410	118.061	119.953	121.358	123.052
	6,83	**6,84**	**6,73**	**6,66**	**6,58**	**6,57**	**6,64**	**6,58**	**6,49**	**6,43**
LB 2019	109.614	110.961	111.239	112.373	113.599	116.331	117.239	119.277	120.803	
	6,83	**6,84**	**6,73**	**6,69**	**6,59**	**6,61**	**6,50**	**6,43**	**6,35**	
Nota Def sett 2018	109.614	110.961	111.239	112.373	113.599	116.331	117.239	119.452	121.803	
	6,83	**6,84**	**6,73**	**6,69**	**6,59**	**6,58**	**6,46**	**6,40**	**6,36**	
Def aprile 2018	109.614	110.961	111.239	112.373	113.599	115.818	116.382	118.572	120.894	
	6,83	**6,84**	**6,73**	**6,69**	**6,62**	**6,56**	**6,39**	**6,32**	**6,27**	
Nota Def sett 2017	109.614	110.942	111.223	112.514	114.138	115.068	116.105	118.570		
	6,83	6,84	6,73	6,70	6,65	6,50	6,34	6,26		
Def aprile 2017	109.614	110.938	111.245	112.542	114.138	115.068	116.105	118.570		
	6,83	6,84	6,76	6,73	6,68	6,54	6,41	6,37		
LB 2017	109.907	111.304	112.408	113.654	115.377	115.823	116.168			
	6,85	6,87	6,84	6,80	6,77	6,60	6,42			
Nota Def sett. 2016	109.907	111.304	112.408	113.654	115.440	116.821	119.156			
	6,85	6,86	6,84	6,80	6,77	6,64	6,56			
Def aprile 2016	109.907	111.304	112.408	113.376	114.789	116.170	118.505			
	6,83	6,89	6,87	6,78	6,69	6,58	6,52			
LS 2016	110.044	111.028	111.289	111.646	112.957	114.632	117.017			
		6,87	6,81	6,65	6,51	6,39	6,33			
Nota Def sett 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094			
	6,84	6,87	6,81	6,74	6,67	6,60	6,55			
Def aprile 2015	110.044	111.028	111.289	113.372	115.509	117.709	120.094			
	6,84	6,87	6,79	6,72	6,64	6,58	6,52			
LS 2015	109.254	111.474	111.351	113.797	116.328	118.964				
	7,00	6,85	6,76	6,73	6,68	6,61				
Def aprile 2014	109.254	111.474	113.703	116.149	118.680	121.316				
	7,00	7,02	6,99	6,93	6,86	6,78				
Def aprile 2013	111.108	113.029	115.424	117.616	119.789					
	7,06	6,96	6,88	6,79	6,71					

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF e ISTAT

I dati del 2018 pur confermando il buon risultato economico delle misure di controllo della spesa messe in campo in questi anni, segnalano nuovi tensioni che potrebbero incidere sull'esercizio in corso. Ciò non deve far dimenticare il rilievo dei risultati ottenuti: nel DEF 2014, la spesa sanitaria era prevista in lenta flessione in termini di prodotto per tutto l'arco programmatico: dal 7 per cento del Pil nel 2014 al 6,8 nel 2018, ma su livelli assoluti di circa 121,3 miliardi. Nonostante il più lento aumento del prodotto rispetto alle previsioni, a consuntivo la spesa si è attestata nel 2018 al 6,6 per cento del Pil, ma su un livello assoluto di spesa inferiore di 6 miliardi. Il governo della spesa in campo sanitario si è rivelato più efficace rispetto al complesso della PA: la quota della sanità della spesa corrente primaria si riduce dal 16 per cento nel 2013 al 15,8 per cento nel 2018 (dal 14,8 al 14,6 per cento il peso sulla primaria complessiva).

TAVOLA 2

IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ (2014 – 2018)
(previsioni e consuntivi)

	milioni di euro								
	2014	2015	2016	2017* def 2017	2017 cons 18	2017 cons 19	2018* def 2018	2018 cons 2019	2019 def 2019
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Beni e servizi prodotti da produttori *market*	39.956	39.470	39.493	39.772	39.561	39.496	39.832	40.345	41.421
Redditi da lavoro	35.422	35.082	34.875	35.439	34.917	34.691	36.438	35.540	36.502
Consumi intermedi	29.331	30.235	31.705	32.453	32.823	32.985	33.331	33.533	34.152
Altre componenti	6.252	6.452	6.427	6.473	6.298	6.439	6.218	5.992	5.987
Uscite correnti Totali	110.961	111.224	112.504	114.138	113.599	113.611	115.819	115.410	118.061
	variazioni								
	2014	2015	2016	2017* def 2017	2017 cons 18	2017 cons 19	2018* def 2018	2018 cons 2019	2019 def 2019
		(2)/(1)	(3)/(2)	(4)/(3)	(5)/(3)	(6)/(3)	(7)/(5)	(8)/(6)	(9)/(8)
Beni e servizi prodotti da produttori *market*	1,57	-1,22	0,06	0,71	0,17	0,01	0,69	2,15	2,67
Redditi da lavoro	-0,70	-0,96	-0,59	1,62	0,12	-0,53	4,36	2,45	2,71
Consumi intermedi	2,21	3,08	4,86	2,36	3,53	4,04	1,55	1,66	1,85
Altre componenti	5,80	3,20	-0,39	0,72	-2,01	0,19	-1,27	-6,94	-0,08
Uscite correnti Totali	1,23	0,24	1,15	1,45	0,97	0,98	1,95	1,58	2,30

(*) dati di previsione
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF vari anni

La Tavola 3 consente una lettura del contributo offerto dalle diverse prestazioni alla spesa complessiva.

Nel 2018 l'importo relativo alle prestazioni da produttori *non market* (assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari offerti direttamente dagli operatori pubblici) presenta una crescita dell'1,7 per cento. Un aumento che interessa i redditi (in crescita del 2,5 per cento) e i consumi intermedi (+1,8 per cento). Nonostante il rallentamento, la spesa per consumi si conferma nel quinquennio quella più dinamica (+3,4 la variazione media

annua nel periodo). È tale voce che più sconta i maggiori costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi, erogati in corso di ricovero ospedaliero o in regime di distribuzione diretta.

Nell'ultimo esercizio la spesa dei produttori *market* cresce in misura significativa (+2,2 per cento); la variazione a partire dal 2013 è stata di poco superiore allo 0,5 per cento in media d'anno. Continua a ridursi la spesa per farmaci in convenzione, che risente delle misure di contenimento di quella farmaceutica disposte dalla normativa e dell'operare del tetto di spesa di recente modificato. In flessione sono anche gli importi corrisposti per l'assistenza ospedaliera in case di cura od ospedali privati (-2 per cento) Ciò non compensa la crescita registrata da assistenza medico generica e specialistica (in aumento rispettivamente del 2,2 e del 3,2 per cento) ma, soprattutto, dell'altra assistenza che accusa una variazione superiore al 10 per cento.

TAVOLA 3

IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	media tassi 18/14
SANITA'	**milioni di euro**						**tassi di variazione**					
Prestazioni sociali in natura	**102.616**	**103.914**	**104.032**	**105.283**	**106.233**	**108.237**	***1,26***	***0,11***	***1,20***	***0,90***	***1,89***	1,07
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*39.337*	*39.956*	*39.470*	*39.493*	*39.496*	*40.345*	*1,57*	*-1,22*	*0,06*	*0,01*	*2,15*	0,51
- Farmaci	8.616	8.392	8.245	8.100	7.624	7.581	-2,60	-1,75	-1,76	-5,88	-0,56	-2,51
- Assistenza medico-generica	6.666	6.663	6.654	6.690	6.675	6.821	-0,05	-0,14	0,54	-0,22	2,19	0,46
- Assistenza medico-specialistica	4.699	4.744	4.604	4.699	4.812	4.964	0,96	-2,95	2,06	2,40	3,16	1,13
- Assistenza osped. in case di cura private	9.166	9.610	9.373	9.245	9.504	9.318	4,84	-2,47	-1,37	2,80	-1,96	0,37
- Assistenza riabilitativa, integrativa e protesica	4.045	4.008	3.932	3.903	3.776	3.832	-0,91	-1,90	-0,74	-3,25	1,48	-1,06
- Altra assistenza	6.145	6.539	6.662	6.856	7.105	7.829	6,41	1,88	2,91	3,63	10,19	5,01
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	63.279	63.958	64.562	65.790	66.737	67.892	1,07	0,94	1,90	1,44	1,73	1,42
- Assistenza ospedaliera	37.716	36.903	36.926	37.439	37.896	38.528	-2,16	0,06	1,39	1,22	1,67	0,44
- Altri servizi sanitari	25.563	27.055	27.636	28.351	28.841	29.364	5,84	2,15	2,59	1,73	1,81	2,82
di cui redditi da lavoro dipendente	*32.984*	*32.783*	*32.498*	*32.381*	*32.199*	*33.011*	*-0,61*	*-0,87*	*-0,36*	*-0,56*	*2,52*	0,02
di cui consumi intermedi	*26.463*	*27.295*	*28.081*	*29.291*	*30.681*	*31.193*	*3,14*	*2,88*	*4,31*	*4,75*	*1,67*	3,35
Contribuzioni diverse	**1.428**	**1.489**	**1.587**	**1.646**	**1.770**	**1.534**	**4,24**	**6,62**	**3,72**	**7,53**	**-13,33**	1,75
Servizi amministrativi	**4.725**	**4.772**	**4.850**	**4.860**	**4.903**	**4.975**	**0,99**	**1,63**	**0,21**	**0,88**	**1,47**	1,04
di cui redditi da lavoro dipendente	*2.686*	*2.639*	*2.584*	*2.526*	*2.492*	*2.529*	*-1,75*	*-2,08*	*-2,24*	*-1,35*	*1,48*	-1,19
di cui consumi intermedi	*1.973*	*2.036*	*2.154*	*2.225*	*2.304*	*2.340*	*3,19*	*5,80*	*3,30*	*3,55*	*1,56*	3,48
Altre uscite	**845**	**786**	**755**	**715**	**705**	**664**	**-6,98**	**-3,94**	**-5,30**	**-1,40**	**-5,82**	-4,69
TOTALE	**109.614**	**110.961**	**111.224**	**112.504**	**113.611**	**115.410**	**1,23**	**0,24**	**1,15**	**0,98**	**1,58**	1,04
Spesa pro capite	*1836,5*	*1825,5*	*1829,5*	*1854,5*	*1875,1*	*1908,1*	**-0,60**	**0,22**	**1,37**	**1,11**	**1,76**	0,77

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

I RISULTATI DEL SETTORE NEI PRECONSUNTIVI 2018 DELLE AZIENDE SANITARIE

3. I dati trasmessi al NSIS relativi al 4° trimestre 2018[1], consentono una prima lettura dei risultati a livello territoriale.

[1] Si tratta dei risultati al 9 aprile 2019, che recepiscono tutte le modifiche apportate ai CE dalle Regioni fino a questa data. Nella tavola che segue si considerano sia i risultati di gestione come emergono dai CE sia quelli corretti in sede di monitoraggio. Va considerato che le correzioni apportate in occasione del monitoraggio possono portare ad un risultato di gestione in alcuni casi diverso da quello evidenziato nel CE. E ciò in relazione a mancati allineamenti contabili tra contabilità finanziaria ed economico patrimoniale, ai risultati delle aziende in utile e a rischi in alcune voci

Nel 2018 i risultati di esercizio (senza considerare i contributi aggiuntivi disposti a livello regionale per la garanzia dei Lea) sembrano presentare un seppur limitato peggioramento: le perdite crescono, passando dagli 893 milioni del 2017 a poco più di 1.106 milioni. Sulla lettura dei risultati dell'anno incide tuttavia anche la considerazione del saldo mobilità internazionale (negativo per poco meno di 90 milioni) non considerato in precedenza.

Il peggioramento dei risultati è simile tra Regioni in Piano e non in Piano: le prime vedono crescere la perdita (prima delle coperture ulteriori) da 139,5 a 205 milioni. Le Regioni non in Piano vedono crescere il deficit complessivo dai circa 753 milioni dello scorso anno a poco più di 900 milioni. Un aumento (di circa il 20 per cento) da ascrivere ad una dinamica dei costi in crescita dell'1,3 per cento a fronte di entrate in aumento di solo l'1,1 per cento. Una variazione in parte attenuata da un saldo mobilità, che migliora di un ulteriore 7 per cento superando 1,1 miliardi di euro nel 2018 e più che compensa il saldo mobilità internazionale negativo per 37 milioni.

Il peggioramento dei conti è da ricondurre soprattutto alle Regioni a statuto ordinario del Nord, che passano da un avanzo di 38,1 milioni del 2017 a un disavanzo di circa 89 milioni (un andamento essenzialmente dovuto a Piemonte e Liguria che presentano nel complesso un disavanzo di oltre 104 milioni) e alla Toscana (in deficit prima delle coperture per circa 32 milioni).

La considerazione dei rischi che incidono su alcune voci gestionali e l'esclusione dal risultato degli utili delle aziende in avanzo ha comportato, in entrambi gli esercizi, una pur contenuta correzione in peggioramento del risultato. Nel 2018, tuttavia, questa risulta di dimensioni più limitate (180 milioni nel 2017 contro i 130 del 2018) e soprattutto concentrata pressoché esclusivamente sulle Regioni in Piano. In queste Regioni la perdita sale a 330 milioni mentre si mantiene al di sotto dei 910 milioni nelle altre.

Considerando i trasferimenti previsti dalle Regioni a statuto speciale, le coperture contabilizzate nei CE e quelle individuate a consuntivo il risultato muta ancora.

Nelle Regioni in Piano, l'esito è positivo per 72,4 milioni rispetto all'utile di 21,4 milioni dello scorso anno. Migliora anche il risultato di quelle non in Piano, che da un disavanzo di 25,4 milioni passano ad un avanzo di 24,1 milioni.

Nel complesso, le Regioni che presentano un disavanzo dopo le coperture (non si considera la Valle d'Aosta per la quale i risultati non sono definitivi) sono 4: la Toscana (per circa 32 milioni), il Molise (22,1 milioni), la Calabria (61,6 milioni) e la Sardegna (4,6 milioni).

Per quanto riguarda il Piemonte, il cui risultato già negativo era stato rideterminato in una perdita di 51,7 milioni, la Regione ha prodotto coperture per oltre 77 milioni, riportando il risultato in attivo per oltre 25 milioni.

---

gestionali. Vengono, infine, considerati i risultati dopo gli ulteriori trasferimenti da Province autonome e Regioni a statuto speciale, le ulteriori coperture contabilizzate nei CE e le coperture individuate dalle Regioni a fronte di eventuali disavanzi individuati a consuntivo. Naturalmente i risultati relativi al 2018 devono considerarsi ancora provvisori in attesa della chiusura definitiva dei verbali dei Tavoli. Provvisori sono poi i dati della Regione Valle d'Aosta per la quale si fa riferimento alla Azienda sanitaria non essendo ancora disponibile il dato relativo al CE del quarto trimestre. Va poi considerato che, rispetto ai dati resi disponibili dall'Amministrazione, per rendere più significativo il confronto tra i due esercizi si sono operate alcune correzioni. Si tratta, in particolare, dei dati relativi agli ulteriori trasferimenti dalla Provincia di Trento, dalla Regione Friuli e dalla Regione Sardegna. Per le tre realtà autonome sussistevano modalità diverse di contabilizzazione delle ulteriori risorse trasferite: per la Provincia di Trento e per la Regione Friuli esse erano già in parte scontate sul risultato prima delle coperture nel 2017 diversamente da quanto previsto nel 2018; per la Regione Sardegna, viceversa, il trasferimento ulteriore nel 2018 era incorporato nel risultato già prima delle coperture mentre non lo era nel 2017. Per agevolare il confronto si è scelto di mantenere in evidenza il trasferimento a copertura enucleandolo sempre dal risultato di esercizio.

La Liguria ha coperto il disavanzo di 56,1 milioni con risorse iscritte nel bilancio 2019 per 60 milioni.

Ancora da definire la situazione rilevata dal Tavolo di monitoraggio in relazione alla Regione Toscana. Per il disavanzo di 31,9 milioni ancora non sono state prodotte coperture.

Tra le Regioni in Piano di rientro, la Puglia ha coperto la perdita di 56,4 milioni con risorse aggiuntive conseguendo un avanzo di 2,1 milioni mentre si confermano in disavanzo, nonostante le risorse aggiuntive mobilitate, il Molise e, soprattutto, la Calabria.

Il risultato di quest'ultima, che presentava una perdita in crescita rispetto all'esercizio precedente, perdite pregresse non coperte e una condizione di criticità nella fornitura dei LEA, ha portato alla predisposizione di un provvedimento urgente che ha disposto misure di natura eccezionale ma limitate nel tempo che attribuiscono poteri speciali alla gestione commissariale della Regione (si veda il riquadro n. 6)

TAVOLA 4

I RISULTATI DI ESERCIZIO ANNO 2017 E 2018
(per Regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

REGIONE	TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Risultati prima delle coperture con rischi e netto aziende in utile	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE	ulteriori coperture	Risultati da tavoli
2018										
Regioni in Piano	45.955,1	-44.758,0	-1.347,1	-54,6	-204,7	-330,1	0,0	203,6	198,9	72,4
Regioni non in Piano	71.286,5	-73.270,6	1.119,5	-36,9	-901,4	-909,1	605,0	191,0	137,1	24,1
Totale	117.241,6	-118.028,6	-227,6	-91,5	-1.106,1	-1.239,2	605,0	394,7	336,0	96,5
Rso	99.658,4	-99.965,3	93,6	-78,0	-291,3	-419,7	0,0	203,6	204,2	-11,8
Rso Nord	49.874,6	-51.071,0	1.145,4	-37,5	-88,5	-96,7	0,0	0,0	137,1	40,3
Rso Centro	23.465,8	-23.335,2	-171,9	-12,7	-54,1	-64,6	0,0	91,1	0,0	26,5
Rso Sud	26.318,0	-25.559,0	-879,9	-27,8	-148,7	-258,3	0,0	112,5	67,1	-78,7
Rss	17.583,3	-18.063,3	-321,2	-13,5	-814,8	-819,5	605,0	191,0	131,8	108,3
Rss Nord	4.781,6	-5.364,3	-3,9	-2,4	-589,1	-589,1	408,0	191,0	0,0	10,0
Rss Sud	12.801,7	-12.699,0	-317,2	-11,1	-225,7	-230,4	197,0	0,0	131,8	98,3
2017										
Regioni in Piano	45.582,6	-44.448,4	-1.273,7	0,0	-139,5	-208,1	0,0	160,6	69,0	21,4
Regioni non in Piano	70.534,8	-72.320,2	1.045,9	-13,6	-753,2	-861,4	316,9	313,0	206,2	-25,4
Totale	116.117,4	-116.768,7	-227,7	-13,6	-892,7	-1.069,5	316,9	473,5	275,1	-4,0
Rso	98.829,9	-99.032,4	42,6	0,0	-159,9	-290,7	0,0	160,6	252,2	122,1
Rso Nord	49.401,6	-50.381,5	1.018,0	0,0	38,1	3,2	0,0	0,0	85,3	88,5
Rso Centro	23.257,0	-23.211,0	-150,5	0,0	-104,4	-136,0	0,0	45,7	98,0	7,7
Rso Sud	26.171,2	-25.439,9	-824,8	0,0	-93,5	-157,9	0,0	114,9	69,0	25,9
Rss	17.287,5	-17.736,3	-270,4	-13,6	-732,8	-778,8	316,9	313,0	22,9	-126,0
Rss Nord	4.750,9	-5.246,7	0,5	-13,6	-508,9	-508,9	316,9	168,0	22,9	-1,1
Rss Sud	12.536,6	-12.489,6	-270,8	0,0	-223,9	-269,9	0,0	145,0	0,0	-124,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

I risultati dal lato dei costi

4. I dati relativi ai costi al netto delle voci economiche (ammortamento, rivalutazioni ed attività intramoenia) evidenziano, nel complesso dei conti regionali, una variazione di poco inferiore all'1,8 per cento nel 2018.

TAVOLA 5

I COSTI DELLA SANITÀ - ANNI 2017 E 2018
(per Regioni in Piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni in euro)

	ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI
2018												
Regioni in Piano	7.542,5	740,2	2.835,3	3.210,6	2.308,0	1.020,7	926,4	3.985,2	2.276,6	1.373,7	63,4	296,7
Regioni non in Piano	11.714,3	1.465,5	3.816,3	4.323,2	2.503,1	692,0	1.000,5	4.818,3	6.182,6	2.260,4	128,6	820,2
Totale	19.256,8	2.205,7	6.651,6	7.533,8	4.811,0	1.712,6	1.926,9	8.803,5	8.459,2	3.634,1	192,0	1.116,9
Rso	16.334,8	1.865,2	5.584,6	6.447,9	4.073,7	1.456,6	1.545,8	7.850,9	7.357,0	3.141,5	166,2	962,6
Rso Nord	7.642,5	981,9	2.589,7	2.993,8	2.024,3	407,1	638,7	4.114,8	4.802,0	1.715,4	95,2	548,6
Rso Centro	4.093,9	398,4	1.296,3	1.556,6	747,3	397,8	426,0	1.728,0	1.525,5	828,5	34,5	244,4
Rso Sud	4.598,5	485,0	1.698,6	1.897,6	1.302,1	651,7	481,0	2.008,1	1.029,6	597,6	36,5	169,6
Rss	2.921,9	340,5	1.067,0	1.085,9	737,4	256,0	381,1	952,5	1.102,1	492,6	25,8	154,3
Rss Nord	887,0	131,4	273,2	279,1	92,2	19,3	100,1	159,4	439,0	119,0	11,8	52,1
Rss Sud	2.034,9	209,0	793,8	806,8	645,2	236,7	281,1	793,1	663,1	373,6	14,0	102,2
2017												
Regioni in Piano	7.194,4	718,5	2.830,0	3.309,0	2.251,2	1.008,9	940,6	3.915,6	2.217,8	1.256,1	59,7	277,5
Regioni non in Piano	11.371,6	1.427,5	3.807,3	4.283,4	2.450,4	666,1	994,4	4.794,0	6.006,8	2.276,6	133,9	799,0
Totale	18.566,0	2.145,9	6.637,3	7.592,4	4.701,5	1.675,0	1.935,0	8.709,6	8.224,6	3.532,7	193,6	1.076,5
Rso	15.774,8	1.817,1	5.579,9	6.464,8	3.974,9	1.423,8	1.555,7	7.766,2	7.184,8	3.164,1	165,5	931,3
Rso Nord	7.409,6	965,2	2.585,7	2.927,4	1.982,1	392,1	638,8	4.105,4	4.683,9	1.762,8	96,3	530,5
Rso Centro	3.959,3	378,7	1.294,0	1.594,6	719,8	382,6	426,9	1.708,2	1.511,7	799,3	32,8	241,4
Rso Sud	4.405,9	473,2	1.700,2	1.942,7	1.273,0	649,2	490,0	1.952,6	989,3	602,0	36,4	159,4
Rss	2.791,2	328,8	1.057,5	1.127,6	726,7	251,2	379,3	943,4	1.039,8	368,6	28,1	145,3
Rss Nord	842,5	126,7	264,6	278,3	87,5	18,8	98,5	151,3	404,7	117,0	12,9	50,8
Rss Sud	1.948,7	202,1	792,8	849,4	639,2	232,4	280,8	792,2	635,1	251,5	15,1	94,5
variazione												
Regioni in Piano	4,84	3,02	0,19	-2,97	2,52	1,16	-1,51	1,78	2,65	9,36	6,04	6,94
Regioni non in Piano	3,01	2,67	0,23	0,93	2,15	3,88	0,61	0,51	2,93	-0,71	-3,91	2,65
Totale	3,72	2,78	0,21	-0,77	2,33	2,25	-0,42	1,08	2,85	2,87	-0,84	3,75
Rso	3,55	2,65	0,08	-0,26	2,49	2,30	-0,64	1,09	2,40	-0,72	0,40	3,37
Rso Nord	3,14	1,73	0,16	2,27	2,13	3,83	-0,01	0,23	2,52	-2,69	-1,13	3,40
Rso Centro	3,40	5,18	0,18	-2,39	3,83	3,97	-0,21	1,16	0,91	3,65	5,18	1,26
Rso Sud	4,37	2,50	-0,09	-2,32	2,28	0,40	-1,82	2,84	4,08	-0,73	0,14	6,45
Rss	4,68	3,54	0,90	-3,70	1,47	1,92	0,48	0,97	5,99	33,65	-8,18	6,22
Rss Nord	5,29	3,74	3,24	0,30	5,33	2,31	1,57	5,39	8,48	1,66	-9,03	2,58
Rss Sud	4,42	3,42	0,12	-5,01	0,94	1,89	0,09	0,12	4,41	48,54	-7,46	8,17

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

In crescita dell'1,4 per cento la spesa per il personale (delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliere, delle aziende Ospedaliere Universitarie, degli IRCCS pubblici), che raggiunge poco meno di 34,8 miliardi. Registrano una crescita, pur di solo lo 0,8 per cento, anche le Regioni in Piano di rientro, che hanno visto riduzioni particolarmente rilevanti negli ultimi anni (-10,2 per cento dal 2008, -4 per cento nell'ultimo quinquennio), come effetto del blocco del *turn-over* e delle manovre di contenimento della dinamica della spesa.

Anche nel 2018 il risultato è l'esito di andamenti differenti guardando ai ruoli e per regione: superiore alla media l'aumento del costo del personale tecnico (+2,6 per cento) e di quello professionale (+2,1 per cento); solo dell'1,3 per cento quello sanitario.

SEGUE TAVOLA 5

	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	TOTALE SPESE DI PERSONALE	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
2018										
Regioni in Piano	10.195,0	40,1	1.065,1	833,0	12.133,3	743,3	2.001,2	959,0	298,6	42.714,5
Regioni non in Piano	18.050,8	87,1	2.831,0	1.692,4	22.661,2	1.381,0	3.727,2	1.738,7	124,1	69.357,1
Totale	28.245,8	127,3	3.896,1	2.525,4	34.794,5	2.124,3	5.728,4	2.697,7	422,7	112.071,7
Rso	23.254,0	105,4	3.223,5	2.083,1	28.666,0	1.818,2	4.973,6	2.237,0	282,9	94.764,8
Rso Nord	11.633,7	56,4	1.868,1	1.179,1	14.737,3	958,9	2.560,7	1.139,4	33,6	47.983,7
Rso Centro	5.680,2	25,3	696,9	439,9	6.842,4	410,1	1.235,8	532,3	151,2	22.448,7
Rso Sud	5.940,2	23,7	658,5	464,0	7.086,4	449,3	1.177,2	565,4	98,1	24.332,4
Rss	4.991,8	21,8	672,5	442,3	6.128,5	306,1	754,8	460,7	139,8	17.306,9
Rss Nord	1.663,8	8,0	305,3	158,7	2.135,8	87,9	263,7	153,6	0,4	5.204,8
Rss Sud	3.328,0	13,8	367,2	283,6	3.992,7	218,2	491,1	307,1	139,4	12.102,1
2017										
Regioni in Piano	10.111,4	38,5	1.043,6	839,3	12.032,8	748,4	1.968,4	953,0	339,3	42.021,2
Regioni non in Piano	17.774,3	86,1	2.752,3	1.650,6	22.263,3	1.360,9	3.631,4	1.702,9	131,2	68.100,6
Totale	27.885,7	124,6	3.795,9	2.489,9	34.296,0	2.109,3	5.599,8	2.656,0	470,5	110.121,9
Rso	22.974,7	103,9	3.136,4	2.055,7	28.270,6	1.806,2	4.867,9	2.206,2	327,5	93.281,4
Rso Nord	11.472,7	57,5	1.816,7	1.153,8	14.500,7	948,2	2.460,9	1.118,4	46,3	47.154,3
Rso Centro	5.616,3	24,0	676,3	435,8	6.752,5	400,6	1.241,2	524,8	189,1	22.157,7
Rso Sud	5.885,6	22,4	643,4	466,1	7.017,5	457,4	1.165,7	563,0	92,1	23.969,4
Rss	4.911,0	20,7	659,5	434,2	6.025,4	303,0	731,9	449,8	143,0	16.840,5
Rss Nord	1.615,7	7,7	300,2	152,0	2.075,6	88,8	253,0	147,0	0,4	5.018,4
Rss Sud	3.295,3	13,0	359,3	282,2	3.949,8	214,2	478,9	302,8	142,6	11.822,1
variazione										
Regioni in Piano	0,83	4,19	2,06	-0,75	0,84	-0,67	1,67	0,62	-12,00	1,65
Regioni non in Piano	1,56	1,21	2,86	2,53	1,79	1,48	2,64	2,10	-5,41	1,85
Totale	1,29	2,13	2,64	1,43	1,45	0,71	2,30	1,57	-10,16	1,77
Rso	1,22	1,49	2,78	1,33	1,40	0,66	2,17	1,40	-13,61	1,59
Rso Nord	1,40	-1,80	2,83	2,19	1,63	1,13	4,05	1,88	-27,50	1,76
Rso Centro	1,14	5,57	3,05	0,94	1,33	2,35	-0,44	1,42	-20,04	1,31
Rso Sud	0,93	5,54	2,36	-0,43	0,98	-1,77	0,99	0,42	6,59	1,51
Rss	1,65	5,37	1,98	1,86	1,71	1,01	3,12	2,43	-2,27	2,77
Rss Nord	2,98	3,68	1,72	4,36	2,90	-1,01	4,21	4,49	-13,03	3,71
Rss Sud	0,99	6,37	2,20	0,52	1,08	1,85	2,54	1,43	-2,24	2,37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

RIQUADRO 1 – IL PERSONALE DEL SSN

Lo sblocco del tetto di spesa

Dopo anni di limiti alla spesa, di recente è stato sottoscritto un accordo tra Ministero della salute, MEF e Regioni per procedere alla definizione di una metodologia condivisa per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del SSN. Ciò dovrebbe portare allo sblocco del tetto alla spesa di personale: la normativa vigente prescriveva che essa fosse mantenuta entro l'importo 2004 ridotto dell'1,4 per cento (il limite è stato portato all'1,3 per cento, sempre della spesa 2004, con la legge di bilancio per il 2018). Dal 2019 la spesa degli enti del SSN non potrà superare il valore sostenuto nel 2018 incrementato di un importo pari al 5 per cento dell'incremento registrato dal Fondo sanitario. Le Regioni potrebbero, inoltre, incrementare ulteriormente i limiti di un ammontare non superiore alla riduzione strutturale della spesa già sostenuta per i servizi sanitari esternalizzati.

Per valutare gli effetti della misura prevista va considerato che, come si evince dalla tavola RQ1.1 negli ultimi 9 anni la spesa per il personale, pur contenuta nelle sue componenti a tempo indeterminato e mantenendosi con ritmi di variazione nel complesso molto limitati (specie

nell'ultimo quinquennio) non ha rispettato l'obiettivo: nel 2018 la spesa complessiva è di quasi 5,5 miliardi superiore al livello del 2004.
Gli importi sono di oltre il 23 per cento maggiori nelle Regioni non in Piano e dell'8,5 per cento per cento in quelle in Piano. Sono Lombardia, Emilia Romagna e Veneto le Regioni che in questi anni hanno mantenuto livelli di spesa di dimensioni assolute maggiori, coprendo il differenziale con risorse proprie e garantendo l'equilibrio dei conti. Anche le Regioni in Piano hanno, nella maggior parte dei casi (fa eccezione la Campania) superato il limite di spesa.

TAVOLA RQ1.1

LA SPESA DI PERSONALE 2004-2018

REGIONE		2004	2008	2013	2014	2015	2016	2017	2018
010	PIEMONTE	2.389,0	2.818,9	2.831,8	2.804,4	2.795,4	2.776,5	2.765,9	2.807,5
020	VALLE D`AOSTA	92,2	112,8	113,6	114,7	113,2	114,1	112,2	113,6
030	LOMBARDIA	3.866,1	4.869,8	5.041,1	5.002,2	4.996,5	4.964,9	4.957,9	5.034,2
041	PROV. AUTON. BOLZANO	381,5	519,2	591,7	577,8	585,3	579,4	599,4	622,8
042	PROV. AUTON. TRENTO	311,3	378,3	420,6	421,3	419,3	423,8	434,7	446,5
050	VENETO	2.334,8	2.680,7	2.742,4	2.733,4	2.732,3	2.734,5	2.721,3	2.760,8
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	711,1	888,4	948,5	937,6	926,3	925,0	929,4	952,9
070	LIGURIA	1.056,0	1.132,8	1.097,7	1.090,1	1.085,3	1.076,3	1.074,8	1.085,8
080	EMILIA ROMAGNA	2.424,6	2.857,6	2.993,3	2.976,8	2.964,5	2.962,5	2.980,8	3.048,9
090	TOSCANA	2.150,3	2.464,9	2.519,0	2.523,9	2.537,1	2.511,6	2.509,6	2.560,3
100	UMBRIA	506,9	588,2	610,9	610,5	613,1	613,1	613,0	625,1
110	MARCHE	860,0	970,6	990,9	987,7	988,8	990,2	1.007,0	1.025,6
170	BASILICATA	300,3	378,9	376,9	377,6	376,3	375,4	371,4	374,0
200	SARDEGNA	940,9	1.090,5	1.177,9	1.188,7	1.193,0	1.191,8	1.186,0	1.203,1
Tot. Regioni non in PDR		**18.325,2**	21.751,5	**22.456,2**	**22.346,7**	**22.326,6**	**22.239,3**	**22.263,3**	**22.661,2**
120	LAZIO	2.384,5	3.023,7	2.813,8	2.747,3	2.706,9	2.662,4	2.622,8	2.631,3
130	ABRUZZO	677,3	776,5	765,0	762,4	764,1	760,9	751,5	761,3
140	MOLISE	188,6	208,3	198,0	196,7	192,7	181,4	175,3	173,6
150	CAMPANIA	2.778,2	3.188,2	2.829,7	2.756,9	2.691,1	2.608,3	2.590,2	2.621,5
160	PUGLIA	1.737,8	2.078,2	1.983,4	1.988,5	1.992,8	1.988,9	2.002,9	2.033,1
180	CALABRIA	1.067,7	1.259,7	1.182,5	1.153,2	1.140,2	1.126,5	1.126,2	1.122,9
190	SICILIA	2.346,0	2.980,2	2.861,4	2.826,9	2.793,6	2.762,2	2.763,8	2.789,6
Tot. Regioni in PDR		**11.180,2**	13.515,0	**12.633,8**	**12.431,9**	**12.281,3**	**12.090,7**	**12.032,8**	**12.133,3**
ITALIA		**29.505,4**	35.266,5	**35.090,1**	**34.778,6**	**34.607,9**	**34.329,9**	**34.296,0**	**34.794,5**

VARIAZIONI

REGIONE		17/16	18/17	18/04	18/08	18/13
010	PIEMONTE	-0,38%	1,51%	17,52%	-0,40%	-0,86%
020	VALLE D`AOSTA	-1,74%	1,27%	23,16%	0,67%	0,00%
030	LOMBARDIA	-0,14%	1,54%	30,22%	3,38%	-0,14%
041	PROV. AUTON. BOLZANO	3,45%	3,91%	63,26%	19,96%	5,25%
042	PROV. AUTON. TRENTO	2,57%	2,72%	43,44%	18,05%	6,15%
050	VENETO	-0,48%	1,45%	18,24%	2,99%	0,67%
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	0,47%	2,54%	34,00%	7,27%	0,47%
070	LIGURIA	-0,14%	1,03%	2,82%	-4,15%	-1,08%
080	EMILIA ROMAGNA	0,62%	2,28%	25,75%	6,69%	1,86%
090	TOSCANA	-0,08%	2,02%	19,07%	3,87%	1,64%
100	UMBRIA	-0,01%	1,97%	23,31%	6,28%	2,33%
110	MARCHE	1,70%	1,85%	19,26%	5,67%	3,51%
170	BASILICATA	-1,08%	0,71%	24,55%	-1,29%	-0,76%
200	SARDEGNA	-0,49%	1,44%	27,86%	10,32%	2,14%
Tot. Regioni non in PDR		**0,11%**	1,79%	23,66%	4,18%	0,91%
120	LAZIO	-1,49%	0,32%	10,35%	-12,98%	-6,49%
130	ABRUZZO	-1,24%	1,31%	12,39%	-1,96%	-0,48%
140	MOLISE	-3,39%	-0,96%	-7,98%	-16,69%	-12,36%
150	CAMPANIA	-0,69%	1,21%	-5,64%	-17,77%	-7,36%
160	PUGLIA	0,71%	1,51%	17,00%	-2,17%	2,51%
180	CALABRIA	-0,03%	-0,29%	5,17%	-10,86%	-5,05%
190	SICILIA	0,06%	0,93%	18,91%	-6,40%	-2,51%
Tot. Regioni in PDR		**-0,48%**	0,84%	8,53%	-10,22%	-3,96%
ITALIA		17,93%	-1,34%	-0,84%		

È soprattutto nell'ultimo quinquennio che il controllo della dinamica delle spesa si è reso più stringente determinando nelle Regioni non in Piano una variazione nel complesso inferiore all'1 per

cento, mentre in quelle in Piano si è avuta una flessione del 4 per cento. Tali andamenti sono stati accompagnati, inoltre, da una ricomposizione della spesa tra posizioni a tempo indeterminato e quelle a tempo determinato. In base alla modifica concordata (e inserita nel recente DL 35/2019 – Decreto Calabria) non si prevede la corresponsione di risorse aggiuntive ma, prendendo a riferimento la spesa del 2018, è stabilita una nuova misura per il vincolo di spesa (fino a che il meccanismo dei tetti non sarà sostituito da uno fondato su nuovi standard per il fabbisogno per il personale), che risulta naturalmente più favorevole per quelle Regioni che hanno mantenuto un livello superiore al complesso della spesa (quindi le Regioni non in Piano) rispetto a quelle che invece hanno dovuto mantenere un profilo più stringente. In altri termini, le Regioni 'virtuose', che già in questi ultimi 10 anni sono state in grado di spendere maggiori risorse (proprie) su questo capitolo di spesa, si vedono riparametrare sul livello regionale il limite previsto e possono investire ulteriori risorse attingendo dai propri bilanci. Per le Regioni in Piani di rientro, invece, la situazione migliora, ma limitatamente: il nuovo livello, pur superiore al 2004, è molto più contenuto e, inoltre, ogni possibile sforamento del tetto continua ad essere soggetto all'accordo dei Tavoli di monitoraggio e verifica di MEF e Ministero della salute.

La definizione di un nuovo limite onnicomprensivo, ma basato sul livello 2018, oltre ad ottenere ulteriori margini di manovra (ma limitati visto che il 5 per cento dell'incremento del fondo si traduce in maggiori margini per circa 55 milioni nel 2019) e a consentire di guadagnare ulteriori spazi anche con le misure di riassorbimento delle esternalizzazioni, consente di prevedere percorsi di stabilizzazione del personale a tempo determinato che, seppur minoritario (la spesa per tali figure professionali è di poco superiore al miliardo nelle Regioni non in Piano e di circa 750 milioni in quelle in Piano) è cresciuto di circa il 50 per cento nel quinquennio.

Per le Regioni in Piano di rientro rimarrebbero tuttavia validi gli obiettivi di contenimento previsti nei piani operativi (salvo successivo aggiornamento a seguito della definizione dei nuovi obiettivi per la gestione e il contenimento del costo del personale) e le norme relative al blocco automatico del turn over in caso di squilibri finanziari.

Il problema delle carenze di personale sanitario e la programmazione dei fabbisogni

I vincoli finanziari hanno inciso anche sulla programmazione dei fabbisogni formativi medici. Si registrano carenze in alcune discipline, nonchè per i medici di medicina generale. Il che comporta un aggravio di lavoro per gli organici in forza nelle strutture (si pensi all'area dell'emergenza, dove comunque occorre garantire la presenza medica) o un allungamento delle liste di attesa (oltre che nella specialistica anche nella chirurgia, dove mancano gli anestesisti, necessari a garantire l'apertura delle sale operatorie).

Di qui l'importanza di recuperare modelli di determinazione dei fabbisogni formativi di professionisti sanitari. L'Amministrazione e le Regioni hanno concordato sull'approccio e sui criteri metodologici e si sono impegnati ad applicarli per le successive rilevazioni del fabbisogno. Al riguardo, potrà essere utile il modello previsionale sviluppato nel corso del progetto pilota svolto nell'ambito di un'iniziativa comunitaria *"Joint Action on Health Workforce Planning and Forecasting"*. Il modello è stato ulteriormente raffinato nel corso dell'anno 2018 ed applicato a tutte le 30 figure professionali contemplate nell'art. 6-*ter* del d.lgs. n. 502/92. Nel corso dell'anno 2018 le attività sono state incentrate sul miglioramento dei dati necessari ad alimentare il modello previsionale[2].

[2] Il modello di previsione è un modello "*stock and flows*" che, partendo dai dati sullo stock attuale di professionisti attivi, stima lo stock futuro in base a previsioni di flussi in uscita dal mercato del lavoro (per decesso, per pensionamento o per emigrazione) e in entrata nel mercato del lavoro (dalla formazione universitaria e dall'estero). Con riferimento alla stima dello stock di professionisti attivi per singola figura professionale, accanto alle fonti informative utilizzate negli anni precedenti (ISTAT, Co.Ge.A.P.S., Ordini professionali), sono state esplorate ulteriori banche dati quali quella delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro e quella dei fabbricanti di dispositivi medici, pervenendo ad un'analisi puntuale della situazione attuale dei professionisti attivi. Anche i valori della variabile relativa ai professionisti già formati, ma in attesa di essere impiegati sul mercato del lavoro (i cosiddetti "attivabili"), sono stati ricalcolati grazie ai dati pervenuti dall'Ufficio di Statistica del MIUR inerenti la serie storica dei laureati delle professioni sanitarie con laurea triennale per anno di nascita, che ha rappresentato una *proxy* del numero di abilitati per le professioni non ordinate prima della legge 3/2018. Di rilievo la proposta di inserimento nel programma statistico nazionale 2017-2019, aggiornamento 2019, di uno studio progettuale sulla fattibilità di un sistema informativo statistico sull'offerta di professionisti sanitari mediante l'integrazione dei dati del Co.Ge.A.P.S. con i dati del Registro del Lavoro dell'ISTAT e con i dati del Registro dei Laureati del MIUR.

A rendere più difficile rispondere alle carenze contribuiscono, comunque, più fattori: i diversi regimi esistenti tra strutture private e pubbliche nella possibilità di svolgere lavoro in regime libero professionale e l'innalzamento delle soglie minime del regime forfettario a 65.000 euro con aliquota piatta al 15 per cento, che riduce per un medico con rapporto libero professionale le imposte di quasi due terzi rispetto ad un medico dipendente, orientando l'offerta di lavoro a tutto discapito del lavoro pubblico. Inoltre, ciò rende conveniente optare per il regime extramoenia, compatibile con la *flat tax* entro la soglia individuata e fa venir meno il vincolo di equilibrio tra attività svolta in ambito istituzionale e attività svolta in regime libero-professionale.
Inoltre, andrà valutato l'impatto della norma prevista dalla legge 145/2018, che dispone che le graduatorie di concorso possono essere utilizzate esclusivamente per i posti messi a concorso. In un momento in cui si pone un problema di carenza di personale e di forte ricambio generazionale tale disposizione può aumentare sia i costi che i tempi necessari per l'espletamento delle procedure concorsuali. Carenze di personale rese ancora più gravi per l'applicazione del regime agevolato della cd quota 100, che si stima comporti una accelerazione delle fuoriuscite di professionisti (sia medici che delle professioni sanitarie).
E' importante poi evitare che sul versante universitario le fuoriuscite dei docenti incidano sulla funzionalità delle scuole di specializzazione con gravi ripercussioni sul versante formativo.

Diverso l'andamento tra Regioni in Piano e non. Nelle prime, la variazione per il ruolo sanitario è di poco inferiore all'1 per cento (0,8 per cento); superiore alla media l'aumento della spesa per il ruolo professionale e tecnico, mentre registra un ulteriore flessione quello amministrativo. Tra queste Regioni continuano a registrare una contrazione della spesa quelle che presentano ancora difficoltà a raggiungere un equilibrio dei conti (Molise e Calabria) e nelle quali, nell'ultimo quinquennio, la flessione è stata rispettivamente del 12,4 e del 5 per cento.

Nelle Regioni non in Piano, l'aumento dello 1,6 per cento del ruolo sanitario si accompagna ad una variazione di oltre il 2,5 per cento di quello tecnico e amministrativo. Sono le Regioni a statuto speciale del Nord a presentare gli incrementi maggiori per pressoché tutte le figure professionali.

5. Si confermano in crescita anche nel 2018 gli acquisti di beni e servizi. Si tratta di un insieme composito: gli acquisti di beni, le manutenzioni, gli altri servizi sanitari e non, gli oneri per il godimento di beni di terzi e i servizi appaltati. Nel complesso, essi raggiungono nel 2018 i 31,6 miliardi, con un aumento del 2,2 per cento (l'incremento era stato del 2,9 per cento nell'esercizio precedente). Dal 2013 l'aumento registrato è stato di poco inferiore al 16 per cento. Un risultato che sembra destinato a mantenere una particolare attenzione sulle misure di contenimento introdotte a partire dal 2011 fino a quelle previste nelle ultime leggi di bilancio.

RIQUADRO 2 - GLI STRUMENTI PER LA GESTIONE DELLA SPESA E IL RIASSORBIMENTO DEGLI SQUILIBRI NEL SETTORE – LE NOVITÀ

Su più fronti, in particolare, è continuata, anche nel 2018, l'attività volta mettere a disposizione di operatori e istituzioni strumenti per rendere più efficienti ed efficaci le decisioni di spesa.
Il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori ha proseguito nella definizione degli accordi quadro e delle convenzioni per il mercato elettronico e dei bandi per il sistema dinamico; progressi limitati

ha avuto l'attuazione dei Piani di rientro per le strutture ospedaliere, con cui si intendeva rafforzare le possibilità di governo degli squilibri (non solo economici) nelle diverse aree territoriali mentre ancora in definizione sono quelli per le Aziende sanitarie; sono stati implementati strumenti informativi per dare alle Amministrazioni regionali e aziendali strumenti sempre più ricchi e aggiornati per valutare le scelte gestionali e rendere più mirate le scelte programmatiche.

Le misure di controllo della spesa e per gli acquisti di beni e servizi

Prosegue l'attività del Tavolo Tecnico dei Soggetti aggregatori (Gruppo di Lavoro Sanità), coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, per sostenere gli interventi di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi in ambito sanitario.

Continua ad operare il vincolo per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale di ricorrere a Consip S.p.A. o agli altri Soggetti Aggregatori per lo svolgimento delle procedure di fornitura per determinati beni e servizi (farmaci, vaccini, medicazioni aghi e siringhe, ausili per incontinenza, servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettro medicali, servizi di pulizia, ristorazione, lavanderia e smaltimento rifiuti sanitari vigilanza e guardiania) per importi superiori a 40.000 euro, nonché per quelli (*stent*, protesi d'anca, defibrillatori, *pace maker* e servizi di gestione pulizia e manutenzione degli immobili) che presentino importi sopra soglia comunitaria[3],[4].

Il Gruppo di Lavoro Sanità è stato articolato in diversi sottogruppi operativi, dedicati alle differenti merceologie progressivamente individuate sulla cui analisi sarà coinvolto il Ministero della Salute sempre al fine di omogeneizzare i comportamenti di acquisto sul territorio. Nel febbraio 2019 i sottogruppi di lavoro dedicati alle categorie merceologiche "*Stent*" e "Pulizia per il SSN" hanno rilasciato le relative "Linee Guida" per i soggetti aggregatori, fornendo indicazioni utili per favorire lo sviluppo delle migliori pratiche con riferimento alle procedure di acquisto da parte dei soggetti aggregatori.

L'Anac ha provveduto a pubblicare i dati relativi alle procedure di affidamento per stazione appaltante su base quadrimestrale. Nel 2017 le procedure superiori ai 40.000 euro di Aziende sanitarie regionali Asl o AO sono state oltre 27.000 (poco meno di 20.000 nel 2016), per complessivi 14,3 miliardi (8,8 nel 2016). Nei primi due quadrimestri del 2018 le procedure registrate sono state oltre 19.400 (oltre 17.000 nello stesso periodo del 2017) per circa 11,3 miliardi (7,6 miliardi nel 2017). Tale attività si è affiancata a quella prevista con il DL n. 98 del 2011, che ha attribuito all'Osservatorio dei contratti pubblici il compito di pubblicare le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a dispositivi medici, farmaci per uso ospedaliero, servizi sanitari e non sanitari, individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva[5].

Nell'anno sono stati attivati alcuni accordi quadro per la sanità: si tratta di quello per defibrillatori impiantabili attivi (maggio 2018), per i tomografi a risonanza magnetica (dicembre 2018), per dispositivi impiantabili per resincronizzazione cardiaca (ottobre 2018), per farmaci biologici (settembre 2018) e per suture chirurgiche (novembre 2018). Dal 2019 sono attivi gli accordi quadro per tomografi computerizzati (marzo 2019). Ancora in fase di studio gli accordi quadro per mammografi digitali ed è stato pubblicato il bando per ecotomografi, radiologia generale e servizi di dialisi. Alle convenzioni attive per l'acquisto di aghi siringhe, ecotomografi, tomografi si sono aggiunte quelle per farmaci antineoplastici e per tomografi.

[3] Il Ministero della salute ha supportato: la pianificazione e armonizzazione delle iniziative di acquisto; la diffusione di metodologie, buone pratiche, e linguaggi comuni a supporto dell'attuazione della normativa vigente per l'aggregazione e centralizzazione degli acquisti; il monitoraggio delle attività e dei risultati; la cura dei rapporti con soggetti terzi e la fornitura di adeguato supporto tecnico al fine di facilitare la realizzazione dei programmi di razionalizzazione della spesa dei diversi soggetti aggregatori anche attraverso il rilascio di "Linee Guida per categoria merceologica". Con il dPCM 11/07/2018 sono state considerate ulteriori categorie merceologiche quali i guanti chirurgici e non chirurgici, le suture, l'ossigeno terapia, la diabetologia territoriale

[4] L'Autorità Nazionale Anticorruzione non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal comma 11, non ricorrano a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore.

[5] Dal luglio 2012, sul sito dell'Anac, sono state pubblicate le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a: principi attivi; dispositivi medici; servizio di ristorazione; servizio di pulizia; servizio di lavanderia/lavanolo; materiali da guardaroba; prodotti di cancelleria. In caso di significative differenze tra il prezzo di acquisto ed i prezzi di riferimento, è prevista la rinegoziazione dei contratti e la facoltà di recesso senza penali. Il decreto-legge n. 95 del 2012 ha precisato che per "significative differenze" devono intendersi le differenze superiori al 20 per cento rispetto al prezzo di riferimento.

Infine, nell'esercizio è stata attivata una ulteriore procedura per il sistema dinamico (per arredi), che si aggiunge alle 8 già attive. Il Sistema Dinamico di Acquisizione della PA (SDAPA) è un processo di acquisizione interamente elettronico. Per tutto il periodo previsto, gli operatori che hanno soddisfatto i criteri di una selezione iniziale sono ammessi a presentare un'offerta per specifici appalti indetti dalle Amministrazioni (per quantitativi, valore e caratteristiche dei beni di volta in volta necessari); appalti che seguono le norme della procedura ristretta. Gli obiettivi principali che ci si propone con tale sistema sono quello di abbattere i tempi di definizione dell'appalto, conservando i benefici di un processo competitivo, e di consentire alle Amministrazioni di soddisfare esigenze specifiche. Esso dovrebbe permettere anche di superare, almeno in parte, i limiti delle procedure centralizzate in relazione a concorrenzialità e parità di trattamento tra aziende di dimensioni diverse.

I Piani di rientro di aziende ospedaliere e Asl

Riguardo ai Piani di rientro per le Aziende ospedaliere in squilibrio strutturale[6], non è stata ancora calendarizzata la discussione in sede tecnica a seguito della sentenza della Consulta n. 192/2017[7]. Al fine di dare attuazione alla sentenza si è reso necessario rinviare il provvedimento alla Conferenza Stato-Regioni per acquisire la prescritta Intesa e sanare il procedimentale. La sospensione dei lavori istruttori in Conferenza Stato-Regioni sul decreto ministeriale ha comportato di fatto un avvio parziale dei piani di rientro aziendali da parte delle Regioni[8] . In corso di valutazione da parte del Ministero della salute la metodologia per la sottoposizione ai piani di rientro dei presìdi ospedalieri e delle aziende sanitarie anche alla luce del decreto interministeriale di adozione dei nuovi modelli economici (CE, SP, LA e CP) in corso di emanazione. Il nuovo modello potrà fornire le informazioni per dare attuazione a quanto previsto in materia di valutazione dell'equilibrio della gestione dei singoli presidi ospedalieri e delle aziende sanitarie.

I progressi nei sistemi informativi

Sviluppi significativi si sono avuti nell'implementazione degli strumenti[9] a supporto delle scelte di programmazione sanitaria nazionale con l'avvio di due progetti

[6] L'estensione della metodica dei Piani di rientro al risanamento e alla riqualificazione di strutture di ricovero che si trovino in squilibrio finanziario (uno scostamento tra costi e ricavi pari o superiore al 10 per cento dei suddetti ricavi, o in valore assoluto di almeno 10 milioni di euro) e/o che presentino carenze nella quantità, nella qualità e nell'esito delle cure è stata prevista dalla legge di stabilità per il 2016. Gli enti così individuati devono presentare alla regione, entro novanta giorni, un Piano di rientro, della durata non superiore al triennio, che contenga le misure idonee al superamento dei disallineamenti rilevati con riferimento all'equilibrio economico-finanziario e patrimoniale e al miglioramento della qualità delle cure o all'adeguamento dell'offerta. Il decreto del 21 giugno 2016 ha definito la metodologia per l'individuazione dei costi e dei ricavi delle Aziende ospedaliere (AO), delle Aziende ospedaliere universitarie (AOU), e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS), da utilizzare al fine di determinare lo scostamento, e quella per l'individuazione degli ambiti assistenziali e la definizione dei parametri di riferimento relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure facendo riferimento al Programma Nazionale Esiti (PNE). Per rispondere a tali necessità di valutazione, il Programma Nazionale Esiti è stato integrato rispetto alle precedenti edizioni, estendendo il numero degli indicatori, prevedendo una sezione ("*Treemap*") che permette una analisi in grado di evidenziare l'aderenza agli standard di qualità delle strutture ospedaliere per specifiche aree cliniche (cardiocircolatorio, nervoso, respiratorio, chirurgia generale, chirurgia oncologica, gravidanza e parto, osteomuscolare) e alcuni indicatori per la valutazione delle strutture in ragione dei volumi di casistiche o di specifiche procedure chirurgiche.

[7] La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge relativamente a due aspetti procedurali: la parte in cui la legge prevede che i decreti ministeriali siano emanati "sentita" la Conferenza Stato-Regioni anziché "d'intesa" con la stessa Conferenza (art. 1, commi 526 e 536, della legge 28 dicembre 2015, n. 208) e quella in cui la legge prevede che i provvedimenti a carico delle Regioni siano adottati dalla Giunta regionale anziché lasciare la scelta dell'organo competente in base a quanto previsto dall'ordinamento regionale (art. 1, commi 524, 525 e 529 della legge 28 dicembre 2015, n. 208).

[8] Per un dettaglio delle aziende ospedaliere interessate per regione si veda il Rapporto di coordinamento 2018.

[9] Iniziative che dovrebbero potenziare gli strumenti già disponibili per la valutazione dell'assistenza erogata in ambito ospedaliero, da estendere in tempi rapidi all'assistenza territoriale, e che si traducono in indicatori di monitoraggio delle performance dei diversi SSR sia sotto il profilo qualitativo e quantitativo dell'assistenza, sia dal punto di vista dell'assorbimento dei fattori produttivi (e relativi costi) connessi all'erogazione dell'attività. Tali indicatori sono utilizzabili attraverso un cruscotto basato su un *software* di *business intelligence* che ne facilità la consultazione e l'utilizzabilità operativa.

Il primo varato dal Ministero sul finire dell'esercizio è denominato "Analisi dei fattori di produzione per resilienza e sviluppo del Servizio sanitario nazionale". Esso rientra nell'ambito della programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei e ha la finalità di realizzare un "modello predittivo" per l'analisi dei principali trend evolutivi in atto, in termini di fabbisogni, prestazioni, risorse umane ed economiche, la loro interrelazione ed i relativi impatti sulle diverse componenti del SSN e del *Welfare* nel complesso. E ciò al fine di rispondere in maniera appropriate e adeguate ad una domanda di assistenza sanitaria che si evolve in funzione del progressivo invecchiamento della popolazione, del calo della natalità, dell'introduzione di nuovi farmaci innovativi, etc. Per far questo si punta ad utilizzare i flussi NSIS interconnettibili (SDO, dati TS per la specialistica ambulatoriale e farmaceutica[10] nonché EMUR) e a metterli insieme con le informazioni sul bisogno di salute, con altri indicatori socio-economici (per es. reddito) e con quelli sullo stato in vita degli assistiti e sulla mortalità per causa di morte[11].

Con questo progetto, inoltre, si punta a coinvolgere direttamente le Amministrazioni centrali e regionali[12] nel processo di rafforzamento della capacità amministrativa in maniere uniforme e coordinata sul territorio utilizzando metodologie che consentano l'analisi dei livelli di efficacia e di efficienza operativa delle aziende sanitarie, supportandole nell'individuazione delle criticità, nell'erogazione dell'assistenza, anche attraverso il *benchmark* con le altre aziende sanitarie operanti sul territorio regionale e nazionale.

Il secondo progetto[13] mira invece a "Sostenere la sfida alla Cronicità con il supporto *dell'ICT"*.. Il progetto vuole contribuire a ridefinire e innovare l'offerta dei servizi del SSN costruendo una "Cassetta degli strumenti" per supportare le Regioni nella progettazione e implementazione di soluzioni innovative. Si punta a fornire indirizzi strategici, metodologie e strumenti volti a individuare modelli innovativi di gestione della salute, con particolare riguardo al problema della cronicità; a supportare con l'ICT gli investimenti effettuati con Fondi strutturali a livello regionale; mettere a fattor comune le azioni relative all'*e Government*; a evidenziare gli opportuni interventi normativi sul tema.

Nel corso dell'anno 2018 è proseguito il potenziamento delle basi informative sanitarie. In attuazione del d.m. 262 del 2016, è stato completato l'intervento di adeguamento dei sistemi informativi su base individuale del NSIS alle modalità di interconnessione, consentendo di ricostruire a livello nazionale il percorso dell'assistito tra i diversi *setting* assistenziali per gli anni

[10] L'utilizzo incrociato di informazioni a livello individuale per finalità di programmazione sanitaria richiederà l'autorizzazione dell'autorità del Garante come previsto dall'art. 4 del decreto ministeriale 7 dicembre 2016, n. 262 "Regolamento recante procedure per l'interconnessione a livello nazionale dei sistemi informativi su base individuale del Servizio sanitario nazionale, anche quando gestiti da diverse Amministrazioni dello Stato".

[11] Il Progetto prevede due linee di intervento: lo "Sviluppo e test di un modello predittivo a supporto della programmazione sanitaria, basato su *big data*" e lo "Sviluppo di metodologie e strumenti utili per la definizione dell'adeguato impiego dei fattori produttivi nell'erogazione dei LEA"

Per lo sviluppo della prima linea di intervento sono stati istituiti quattro sottogruppi di lavoro: uno finalizzato a strutturare il nucleo centrale del modello predittivo, composto dal modulo di demografico, epidemiologico e stili di vita ("*Core model*"); uno dedicato alla stima dei costi medi di assistenza e valutare il fabbisogno atteso in termini di spesa sanitaria a regole e organizzazione vigente ("Economico-finanziario"); un terzo mira a simulare gli effetti di azioni programmatiche su classi di patologie e valutare l'impatto delle possibili innovazioni e di altre azioni programmatiche; "Patologie e innovazione"; un quarto è infine finalizzato a individuare e analizzare i dati necessari per alimentare il modello "Alimentazione modello e analisi dati". Le attività previste dalla Linea di intervento 2 sono realizzate, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso una sinergia con il "Tavolo dei Soggetti aggregatori", a cui partecipano i referenti del Ministero della salute ed i rappresentati dei Soggetti aggregatori nonché gli esperti regionali identificati con l'obiettivo di individuare l'elenco delle categorie merceologiche sulle quali avviare le misure di razionalizzazione dei fabbisogni ed ottimizzazione delle procedure di approvvigionamento.

[12] L'attività di coordinamento progettuale è affidata alla Cabina di regia istituita con decreto direttoriale del 5 novembre 2018. La Cabina di regia è composta da diversi Direttori Generali e Direttori d'Ufficio del Ministero e al suo interno opera, con funzioni di supporto tecnico scientifico, un comitato ristretto denominato *Advisory Board*. Quest'ultimo è composto dai Direttori Generali del Ministero coinvolti, e i referenti dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS), dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), dell'Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS), dell'Istituto nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL), dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e di due rappresentanti ragionali.

[13]Il progetto che è stato avviato nell'agosto 2018, coinvolgerà oltre alla DG programmazione che svolgerà l'attività di coordinamento operativo, tutte le Direzioni generali che agiscono nell'ambito del tema della cronicità (Ricerca, Prevenzione, Professioni Sanitarie, Dispositivi medici, Sicurezza Alimentare) e l'AGENAS che contribuisce alla realizzazione di specifiche attività di *Project Management* tecnico-scientifico delle Linee di intervento trasversali.

2012-2018[14]. E' in corso di realizzazione l'Anagrafe vaccinale e, grazie alla ricetta elettronica e all'estensione del monitoraggio della distribuzione intermedia, è stato potenziato il sistema di tracciabilità dei farmaci veterinari. È stato ulteriormente esteso il flusso informativo per il monitoraggio delle grandi apparecchiature sanitarie in uso presso le strutture sanitarie pubbliche, private accreditate e private non accreditate, con il passaggio a regime della rilevazione di ulteriori apparecchiature[15].

Sono state condotte le attività finalizzate all'implementazione nel cruscotto NSIS di ulteriori indicatori utili al monitoraggio dei LEA, ed in particolare quelli relativi alle cure palliative e alla terapia del dolore, consentendo di analizzare la continuità assistenziale del malato, dalla struttura ospedaliera al suo domicilio. Sono stati inoltre implementati gli indicatori riferiti all'area residenziale e semiresidenziale, nonché all'area relativa alla specialistica ambulatoriale.

Ancora molto eterogeneo tra le diverse Regioni lo stato di implementazione del fascicolo sanitario elettronico (FSE), nonostante con la legge di bilancio 2017 si sia previsto di utilizzare l'infrastruttura del Sistema Tessera Sanitaria per la sua operatività[16].

Infine, in materia di dispositivi medici, è proseguita la realizzazione della banca dati Eudamed della Commissione Europea[17], che ha lo scopo di integrare i diversi sistemi elettronici permettendo di raccogliere ed elaborare le informazioni riguardanti: i dispositivi presenti sul mercato e gli operatori economici, la valutazione della conformità, gli organismi notificati, i certificati, le indagini cliniche, la vigilanza e la sorveglianza del mercato[18].

[14] La procedura di interconnessione riguarda: le schede di dimissione ospedaliera; le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza-urgenza - Pronto soccorso; i certificati di assistenza al parto; le prestazioni erogate nell'ambito dell'assistenza sanitaria in emergenza-urgenza - Sistema 118; l'assistenza domiciliare; le prestazioni residenziali e semiresidenziali; le prestazioni farmaceutiche effettuate in distribuzione diretta per conto; l'assistenza erogata presso gli *Hospice*; la salute mentale e le dipendenze e il sistema informativo tessera sanitaria del MEF per quanto riguarda le prestazioni di specialistica ambulatoriale e di assistenza farmaceutica convenzionata, oltre ai sistemi informativi sanitari delle Regioni e delle Province autonome.

Nel 2018 sono stati aggiornati i flussi informativi - ad esclusione dei Sistemi informativi delle prestazioni farmaceutiche effettuate in distribuzione diretta o per conto e di quello relativo al certificato di assistenza al parto – con la richiesta alle regioni e al MEF (soggetti alimentanti il NSIS) di utilizzare il Codice Univoco Non invertibile (CUNI) nella trasmissione dei dati al NSIS del Ministero della salute e alla trasformazione di quest'ultimo in Codice Univoco Nazionale Assistito (CUNA) da parte del Ministero, in sostituzione dei codici identificativi dell'assistito precedentemente utilizzati. Sono stati recuperati i dati pregressi, dal 2012, per poi acquisire i corrispondenti flussi informativi in modalità interconnettibile relativi al 2018.

[15] Il patrimonio informativo disponibile al 31 dicembre 2018 è pari a 6.423 apparecchiature, di cui 817 registrate nel 2018. Nello stesso anno, le attività di aggiornamento hanno interessato 5.367 apparecchiature.

[16] La maggior parte delle Regioni ha posto in essere attività autonome per la realizzazione dei sistemi di FSE regionali, Campania, Calabria, Sicilia e Abruzzo hanno chiesto di avvalersi in completa sussidiarietà dei servizi offerti dall'infrastruttura nazionale per l'interoperabilità dei FSE, realizzata dal MEF nell'ambito del Sistema Tessera Sanitaria. Alcune regioni, invece, hanno chiesto di avvalersi solo di alcuni servizi di tale infrastruttura. Secondo i dati aggiornati al mese di marzo, 17 Regioni hanno realizzato un sistema FSE per un totale di circa 11 milioni di FSE attivati dai cittadini (concentrati in 5 Regioni), in cui sono disponibili oltre 230 milioni di referti digitalizzati. Tali dati sono pubblicati e aggiornati periodicamente sul portale dedicato. Per quanto riguarda l'interoperabilità dei FSE regionali con l'Infrastruttura Nazionale per l'Interoperabilità (INI), realizzata secondo le modalità tecniche definite dal decreto 4 agosto 2017 del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero della salute, 11 Regioni hanno già effettuato positivamente i test di interoperabilità con la piattaforma centrale.

[17] Prevista dai regolamenti MDR 745/2017 e MDR 746/2017.

[18] Il documento specifiche funzionali di EUDAMED consentirà di definire il modello di migrazione dall'attuale sistema nazionale di registrazione dei dispositivi medici verso la banca dati. La definizione di tale modello permetterà quindi di effettuare la valutazione d'impatto sui sistemi esistenti ed intervenire in tempo utile per l'avvio del nuovo sistema la cui operatività è prevista per la fine del 2019.

TAVOLA 5.1

I COSTI DELLA SANITÀ – ANNI 2017 E 2018
(per Regioni in Piano e non – per aree territoriali – valori assoluti in milioni di euro)

	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
2018							
Regioni in Piano	685,7	15,4	-1.386,1	224,5	180,8	43,7	44.758,0
Regioni non in Piano	1.657,9	17,7	-2.429,8	794,6	602,5	192,0	73.270,6
Totale	2.343,6	33,2	-3.815,9	1.019,1	783,4	235,8	118.028,6
Rso	1.984,2	29,2	-3.404,5	929,0	711,6	217,4	99.965,3
Rso Nord	1.104,7	12,9	-2.103,5	573,7	440,0	133,8	51.071,0
Rso Centro	509,4	7,3	-429,6	243,2	183,4	59,8	23.335,2
Rso Sud	370,1	9,0	-871,4	112,1	88,3	23,8	25.559,0
Rss	359,4	4,0	-411,4	90,1	71,7	18,4	18.063,3
Rss Nord	136,9	1,1	-30,4	42,3	33,3	9,0	5.364,3
Rss Sud	222,4	2,9	-381,0	47,8	38,4	9,3	12.699,0
2017							
Regioni in Piano	697,5	61,0	-1.704,9	223,4	187,3	36,2	44.448,4
Regioni non in Piano	1.680,7	36,5	-2.686,5	778,1	593,9	184,1	72.320,2
Totale	2.378,2	97,5	-4.391,4	1.001,5	781,2	220,3	116.768,7
Rso	2.016,7	86,7	-3.850,9	914,1	710,8	203,3	99.032,4
Rso Nord	1.134,3	24,0	-2.200,5	564,5	432,9	131,6	50.381,5
Rso Centro	508,1	15,8	-582,1	236,9	184,1	52,8	23.211,0
Rso Sud	374,4	46,8	-1.068,2	112,7	93,8	18,9	25.439,9
Rss	361,5	10,8	-540,5	87,4	70,4	17,0	17.736,3
Rss Nord	137,8	2,3	-97,2	41,8	32,8	9,0	5.246,7
Rss Sud	223,7	8,5	-443,3	45,6	37,6	8,0	12.489,6
variazione							
Regioni in Piano	-1,69	-74,71	-18,70	0,48	-3,46	20,91	0,70
Regioni non in Piano	-1,36	-51,43	-9,55	2,12	1,45	4,30	1,31
Totale	-1,45	-65,99	-13,10	1,76	0,27	7,03	1,08
Rso	-1,61	-66,36	-11,59	1,63	0,11	6,95	0,94
Rso Nord	-2,61	-46,29	-4,41	1,63	1,63	1,65	1,37
Rso Centro	0,27	-53,90	-26,21	2,66	-0,41	13,38	0,54
Rso Sud	-1,15	-80,88	-18,43	-0,52	-5,85	25,96	0,47
Rss	-0,58	-62,97	-23,88	3,07	1,89	7,93	1,84
Rss Nord	-0,62	-50,46	-68,67	1,22	1,46	0,38	2,24
Rss Sud	-0,55	-66,34	-14,06	4,76	2,27	16,40	1,68

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Anche nel 2018 la spesa per acquisti di beni rappresenta la voce più dinamica dell'aggregato, con una variazione del 3,7 per cento. Le due componenti più rilevanti sono i prodotti farmaceutici e i dispositivi medici. Essi presentano variazioni, rispettivamente, dell'8,9 e del 2,8 per cento.

Tra le voci minori, di un certo rilievo nell'anno la dinamica della spesa per vaccini che registra un aumento del 6,8 per cento (dopo la forte crescita registrata l'anno precedente, +34 per cento). Significative anche le variazioni della spesa per prodotti dietetici (+8,9 per cento) e per altri beni e prodotti non sanitari (+4,7 per cento).

L'aumento rilevato a livello complessivo interessa pressoché tutte le aree e le tipologie di Enti, anche se con intensità diverse.

Le Regioni in Piano sono quelle che hanno registrato le variazioni più significative nell'ultimo quinquennio, con una media annua superiore al 6 per cento contro il 4 delle altre Regioni. Un risultato su cui ha pesato soprattutto l'acquisto diretto dei farmaci, cresciuto nel quinquennio di quasi il 54 per cento (43 per cento nelle altre Regioni).

6. Particolare attenzione meritano i dispositivi medici la cui spesa è aumentata, del 2,8 per cento.
Si conferma il diverso andamento per i principali aggregati: la spesa per dispositivi diagnostici in vitro e gli altri dispositivi presentano una variazione in crescita rispettivamente del 2,4 e del 3,8 per cento (dal 2013 la crescita è stata del 15,5 e del 12,7 per cento); mentre la spesa per quelli impiantabili attivi si contrae del 3,6 per cento, portando la variazione complessiva nel quinquennio al 12,7 per cento.

TAVOLA 6

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2018

(migliaia di euro)

	2018				2017				var 2018/2017			
REGIONE	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3) Dispositivi medici	B.1.A.3.1) Dispositivi medici	B.1.A.3.2) Dispositivi medici impiantabili attivi	B.1.A.3.3) Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD)	B.1.A.3)	B.1.A.3.1)	B.1.A.3.2)	B.1.A.3.3)
PIEMONTE	487.932	335.769	33.929	118.234	472.304	323.532	33.574	115.198	3,3	3,8	1,1	2,6
VALLE D`AOSTA	13.140	8.317	869	3.954	12.357	7.890	696	3.771	6,3	5,4	24,9	4,9
LOMBARDIA	815.764	579.215	67.251	169.298	800.395	560.230	68.464	171.701	1,9	3,4	-1,8	-1,4
P.A. BOLZANO	67.659	49.338	2.809	15.512	65.968	48.083	2.585	15.300	2,6	2,6	8,7	1,4
P.A. TRENTO	70.000	54.000	3.050	12.950	67.715	52.957	3.061	11.697	3,4	2,0		
VENETO	539.266	394.219	39.286	105.761	523.074	379.251	40.418	103.405	3,1	3,9	-2,8	2,3
F.V. GIULIA	177.342	124.895	9.886	42.561	171.464	119.714	10.212	41.538	3,4	4,3	-3,2	2,5
LIGURIA	171.275	113.178	5.029	53.068	159.708	102.729	4.919	52.060	7,2	10,2	2,2	1,9
EMILIA ROMAGNA	468.381	361.989	27.195	79.197	444.209	351.149	26.773	66.287	5,4	3,1	1,6	19,5
TOSCANA	523.225	381.801	33.192	108.232	532.829	374.473	44.285	114.071	-1,8	2,0	-25,0	-5,1
UMBRIA	127.605	89.547	7.624	30.434	124.015	86.497	7.061	30.457	2,9	3,5	8,0	-0,1
MARCHE	209.052	151.328	11.313	46.411	205.607	147.989	10.585	47.033	1,7	2,3	6,9	-1,3
LAZIO	468.505	329.575	24.624	114.306	461.771	323.528	25.775	112.468	1,5	1,9	-4,5	1,6
ABRUZZO	188.060	123.799	11.202	53.059	180.830	122.547	8.513	49.770	4,0	1,0	31,6	6,6
MOLISE	36.188	22.761	2.029	11.398	36.855	22.640	2.687	11.528	-1,8	0,5	-24,5	-1,1
CAMPANIA	445.047	281.404	67.702	95.941	448.550	282.650	70.217	95.683	-0,8	-0,4	-3,6	0,3
PUGLIA	473.670	275.922	66.627	131.121	461.767	262.631	68.346	130.790	2,6	5,1	-2,5	0,3
BASILICATA	58.722	24.713	12.997	21.012	49.566	10.923	18.930	19.713	18,5	126,2	-31,3	6,6
CALABRIA	165.080	102.457	27.175	35.448	152.478	97.356	25.916	29.206	8,3	5,2	4,9	21,4
SICILIA	447.789	318.746	37.112	91.931	421.085	297.386	36.669	87.030	6,3	7,2	1,2	5,6
SARDEGNA	200.197	143.029	14.022	43.146	193.742	137.438	13.870	42.434	3,3	4,1	1,1	1,7
Totale	6.153.899	4.266.002	504.923	1.382.974	5.986.289	4.111.593	523.556	1.351.140	2,8	3,8	-3,6	2,4
Regioni in PDR	2.224.339	1.454.664	236.471	533.204	2.163.336	1.408.738	238.123	516.475	2,8	3,3	- 0,7	3,2
altre Regioni	3.929.560	2.811.338	268.452	849.770	3.822.953	2.702.855	285.433	834.665	2,8	4,0	- 5,9	1,8
Rso	5.177.772	3.567.677	437.175	1.172.920	5.053.958	3.448.125	456.463	1.149.370	2,4	3,5	- 4,2	2,0
Rso Nord	2.482.618	1.784.370	172.690	525.558	2.399.690	1.716.891	174.148	508.651	3,5	3,9	- 0,8	3,3
Rso Centro	1.328.387	952.251	76.753	299.383	1.324.222	932.487	87.706	304.029	0,3	2,1	- 12,5	- 1,5
Rso Sud	1.366.767	831.056	187.732	347.979	1.330.046	798.747	194.609	336.690	2,8	4,0	- 3,5	3,4
Rss	976.127	698.325	67.748	210.054	932.331	663.468	67.093	201.770	4,7	5,3	1,0	4,1
Rss Nord	328.141	236.550	16.614	74.977	317.504	228.644	16.554	72.306	3,4	3,5	0,4	3,7
Rss Sud	647.986	461.775	51.134	135.077	614.827	434.824	50.539	129.464	5,4	6,2	1,2	4,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Si riducono le differenze per area territoriale: nelle Regioni in Piano la crescita è del 2,8 per cento ed è da ricondurre al forte incremento registrato negli altri dispositivi medici (+3,3 per cento), cui si accompagna una crescita sopra media per quelli diagnostici in vitro. Una variazione che nelle Regioni a statuto speciale supera il 4,7 per cento, soprattutto per il dato di quelle del Mezzogiorno, in aumento di poco meno del 5,4 per cento. Si accentuano in tal modo le differenze dei valori pro capite delle RSS del Nord.

La spesa in queste Regioni è superiore di circa il 34 per cento rispetto alla media nazionale e del 38 per cento rispetto alle Regioni a statuto ordinario del Nord.

7. I servizi sanitari e non sanitari (trasporti sanitari, consulenze, formazione, etc.) presentano andamenti diversi.

I primi crescono del 2,9 per cento, per effetto di una crescita delle consulenze, dei servizi sanitari da privato e delle spese per lavoro interinale dell'area sanitaria (+5,8 per cento, l'importo è più che raddoppiato dal 2013).

Diverso il risultato tra Regioni in Piano e non: nelle prime, la variazione complessiva è molto netta (+9,4 per cento). Un andamento da ricondurre alla crescita di tutte le principali voci di spesa, fatta eccezione per il lavoro interinale (in flessione del 2,2 per cento) e su livelli particolarmente elevati (oltre il 109 per cento il dato rispetto al 2013.

SEGUE TAVOLA 6

	procapite 2018				procapite 2017			
REGIONE	B.1.A.3)	B.1.A.3.1)	B.1.A.3.2)	B.1.A.3.3)	B.1.A.3)	B.1.A.3.1)	B.1.A.3.2)	B.1.A.3.3)
PIEMONTE	111,5	76,7	7,8	27,0	107,5	73,7	7,6	26,2
VALLE D`AOSTA	104,1	65,9	6,9	31,3	97,4	62,2	5,5	29,7
LOMBARDIA	81,3	57,7	6,7	16,9	79,9	55,9	6,8	17,1
P.A. BOLZANO	128,2	93,5	5,3	29,4	125,8	91,7	4,9	29,2
P.A. TRENTO	129,7	100,0	5,6	24,0	125,7	98,3	5,7	21,7
VENETO	109,9	80,4	8,0	21,6	106,6	77,3	8,2	21,1
F.V. GIULIA	145,9	102,7	8,1	35,0	140,8	98,3	8,4	34,1
LIGURIA	110,0	72,7	3,2	34,1	102,0	65,6	3,1	33,3
EMILIA ROMAGNA	105,2	81,3	6,1	17,8	99,8	78,9	6,0	14,9
TOSCANA	140,0	102,2	8,9	29,0	142,4	100,1	11,8	30,5
UMBRIA	144,2	101,2	8,6	34,4	139,5	97,3	7,9	34,3
MARCHE	136,5	98,8	7,4	30,3	133,7	96,2	6,9	30,6
LAZIO	79,5	55,9	4,2	19,4	78,3	54,9	4,4	19,1
ABRUZZO	143,0	94,1	8,5	40,3	136,8	92,7	6,4	37,6
MOLISE	117,3	73,8	6,6	36,9	118,7	72,9	8,7	37,1
CAMPANIA	76,4	48,3	11,6	16,5	76,8	48,4	12,0	16,4
PUGLIA	117,0	68,2	16,5	32,4	113,6	64,6	16,8	32,2
BASILICATA	103,5	43,6	22,9	37,1	86,9	19,2	33,2	34,6
CALABRIA	84,4	52,4	13,9	18,1	77,6	49,5	13,2	14,9
SICILIA	89,1	63,4	7,4	18,3	83,3	58,8	7,3	17,2
SARDEGNA	121,5	86,8	8,5	26,2	117,2	83,1	8,4	25,7
Totale	101,7	70,5	8,3	22,9	98,8	67,9	8,6	22,3
Regioni in PDR	91,2	59,7	9,7	21,9	88,5	57,6	9,7	21,1
altre Regioni	108,8	77,9	7,4	23,5	105,8	74,8	7,9	23,1
Rso	100,7	69,4	8,5	22,8	98,2	67,0	8,9	22,3
Rso Nord	98,0	70,5	6,8	20,8	94,7	67,8	6,9	20,1
Rso Centro	110,2	79,0	6,4	24,8	109,7	77,3	7,3	25,2
Rso Sud	97,5	59,3	13,4	24,8	94,5	56,8	13,8	23,9
Rss	107,4	76,9	7,5	23,1	102,3	72,8	7,4	22,1
Rss Nord	136,2	98,2	6,9	31,1	131,9	95,0	6,9	30,0
Rss Sud	97,1	69,2	7,7	20,2	91,6	64,8	7,5	19,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nelle altre Regioni, la seppur contenuta riduzione è da ricondurre soprattutto alla flessione dei rimborsi e delle consulenze e collaborazioni da privato, che più che compensano gli aumenti del lavoro interinale (+11 per cento).

Limitata la flessione dei servizi non sanitari (-0,84 per cento), ma come risultato di andamenti differenti tra Regioni in Piano e non. Le Regioni in Piano segnano una crescita del 6 per cento legata alle consulenze, collaborazioni e lavoro interinale non sanitario da privato. In flessione nel complesso le altre Regioni (-3,9 per cento) proprio per il calo delle consulenze di oltre il 10 per cento. In riduzione anche il dato delle Regioni a statuto speciale di oltre l'8 per cento, ma legato agli andamenti particolari del Friuli (in flessione di oltre il 19 per cento) e della Sicilia (-11,3 per cento).

I costi per il godimento di beni di terzi registrano una crescita del 3,7 per cento. Un risultato da attribuire, anche in questo esercizio, alla significativa crescita dei canoni di noleggio (+6,7 per cento, +5 per cento in media d'anno nell'ultimo quinquennio) solo in parte compensata da una flessione dei fitti passivi e dei canoni di *leasing*. Superiore è la crescita nelle Regioni in Piano (+7 per cento), in ragione di tassi di crescita dei noleggi doppi rispetto alla media mentre si ridimensiona ulteriormente la quota dei canoni di *leasing*.

I servizi appaltati presentano una crescita del 2,3 per cento. Il dato complessivo è frutto di andamenti diversi nelle sue principali componenti: l'aumento per l'assistenza informatica (+5 per cento), gli altri servizi non sanitari (+4,8 per cento), lo smaltimento rifiuti (+1,5 per cento) e la mensa (+1,6 per cento) è solo in parte compensato dalla flessione nei servizi di pulizia lavanderia (-0,3 per cento) e di trasporto (-1,3 per cento). La flessione registrata in tali aree segnala tuttavia l'impegno assunto da parte delle Regioni di monitorare tali settori, avendo riguardo ai vincoli previsti dalla normativa e al crescente ricorso a centrali uniche di acquisto. Va segnalato infine, anche nel 2018, l'incremento più consistente registrato nelle Regioni a statuto speciale (+3,1 per cento).

8. Le prestazioni riconducibili a soggetti *market* (assistenza sanitaria di base, farmaceutica, specialistica, riabilitativa, integrativa protesica ospedaliera e altre prestazioni) assorbono nel 2018 costi per 39,9 miliardi, in crescita rispetto al 2017 (+1,1 per cento). Nel complesso, questa voce di spesa ha registrato dal 2013 un incremento molto contenuto (+1,6 per cento).

Tra le prestazioni di soggetti *market*, l'assistenza di base presenta un costo complessivo pari a 6,6 miliardi, sostanzialmente stabile rispetto allo scorso esercizio. Tale andamento sconta il mancato rinnovo delle convenzioni con i medici di base.

Continua a ridursi anche nel 2018 la farmaceutica convenzionata. Nell'esercizio, la spesa si ferma a 7,5 miliardi (7,6 nel 2017 e 8,1 miliardi nel 2016), con una diminuzione dello 0,8 per cento (dal 2013 la flessione è stata di oltre il 12,5 per cento). Un calo da ricondurre all'effetto combinato di diversi fattori (farmaci generici[19], sconti a carico di grossisti e farmacisti, compartecipazione alla spesa dei cittadini). Ad essi si aggiunge, come si diceva, il potenziamento della distribuzione diretta - soprattutto nelle Regioni soggette a Piano di rientro – che ha determinato lo spostamento verso di essa di parte dei consumi dal canale convenzionale. Diversi i risultati tra Regioni: la riduzione della spesa

[19] Va tuttavia ricordato che almeno guardando agli ultimi dati diffusi dall'OCSE, l'Italia è uno dei Paesi europei con una quota più bassa di prodotti generici sul totale a carico dello Stato: poco più del 18 per cento contro valori superiori al 90 per cento della Germania.

è del 3 per cento nelle Regioni in Piano di rientro, mentre segnano una seppur limitato aumento le altre (+1 per cento).

Per la specialistica convenzionata[20], i costi subiscono un aumento del 2,3 per cento. La maggiore crescita registrata nelle Regioni in Piano non annulla le differenze nella spesa pro capite tra i due raggruppamenti. La variazione dell'anno porta l'incremento al 2,8 per cento.

Nel 2018 l'assistenza ospedaliera, aggregato che comprende le spese per l'assistenza da Ospedali convenzionati, classificati, IRCCS privati, Policlinici universitari privati e Case di cura private accreditate, registra una variazione dell'1,1 per cento. Tra il 2013 e il 2018 tale voce di spesa ha subito una variazione molto contenuta (3 per cento). Ciò sembra testimoniare l'efficacia delle misure assunte a partire dal 2012 (DL n. 95 del 2012 e DL n. 78 del 2015), che prevedevano una riduzione complessiva degli acquisti da erogatori privati (volumi e corrispettivo) e la definizione di accordi contrattuali a livello regionale.

Accelera la spesa nelle Regioni a ordinamento speciale del Nord (in media +5,4). La crescita, che riguarda, prevalentemente, i corrispettivi per assistenza ospedaliera da IRCCS e Policlinici privati, non muta il limitato rilievo che tale assistenza ha in queste Regioni rispetto al dato medio complessivo: il 3 per cento sul totale dei costi contro l'8 per cento medio nazionale.

Anche nel 2018 gli acquisti di prestazioni di assistenza riabilitativa convenzionata da strutture private accreditate crescono del 2,3 per cento. Le Regioni non in Piano vedono aumentare tale voce di spesa del 3,9 per cento. La crescita interessa soprattutto le Regioni a statuto ordinario del Nord e del Centro.

La spesa per l'integrativa e protesica ricomprende le prestazioni che comportano l'erogazione dei prodotti destinati ad una alimentazione particolare per le persone affette da determinate malattie e dei prodotti destinati alle persone con patologia diabetica. Contiene, altresì, le prestazioni che comportano l'erogazione di protesi ed ausili monouso e tecnologici inclusi in appositi elenchi. I relativi costi ammontano, complessivamente, a circa 1,9 miliardi, sostanzialmente invariata nell'ultimo biennio. Nel 2018 il limitato aumento dell'integrativa è più che compensato dal calo della protesica. In calo la spesa nelle Regioni in Piano.

L'aggregato "Altre prestazioni" ricomprende quelle relative alle cure termali, alla medicina dei servizi, all'assistenza psichiatrica, all'assistenza agli anziani, ai tossicodipendenti, agli alcolisti, ai disabili, alle comunità terapeutiche. Si tratta nel complesso di 8,4 miliardi, in crescita del 2,9 per cento, variazione che cresce al 4,1 per cento nelle Regioni del Mezzogiorno. Va considerato che tale voce di spesa è cresciuta del 19,2 per cento dal 2013. Sono quattro le principali voci di spesa ricomprese nell'aggregato.

Si tratta, innanzitutto, degli acquisti di prestazioni socio sanitarie in crescita nel 2018 del 2,7 per cento (del 5,2 e del 3 per cento rispettivamente nelle Regioni in Piano e non). Tali acquisti pesano per oltre il 62 per cento sull'aggregato (il 46 per cento nelle Regioni in Piano di rientro) e presentano una crescita molto sostenuta nell'ultimo quinquennio, +17,6 per cento nel complesso delle Regioni, il 29,1 per cento nelle Regioni in Piano.

[20] La specialistica convenzionata comprende gli acquisti di prestazioni da convenzionati SUMAI, da Ospedali classificati, IRCCS privati, Policlinici privati e da altri operatori privati accreditati.

Agli acquisti per prestazioni di trasporto sanitario è riconducibile il 12,5 per cento della spesa (sia nelle Pdr che non), con una variazione media del 3,5 per cento nel quinquennio (4,4 nelle Regioni non in Piano).

Simile il rilievo in termini di risorse assorbite dell'acquisto di prestazioni di psichiatria residenziale e semiresidenziale (quota che cresce al 18,3 per cento nelle Pdr). Le Regioni in Piano presentano una crescita tre volte quella delle altre (+3,6 per cento).

La quarta voce per rilievo è costituita dalle prestazioni per la distribuzione dei farmaci File F, il 10 per cento dell'aggregato. Tale tipologia di spesa continua ad aumentare a ritmi sostenuti: nell'anno è aumentata del 4,5 per cento; dal 2013 l'aumento è stato, in media, del 59 per cento e del 63 per cento nelle non in Piano.

RIQUADRO 3 - I TETTI ALLA SPESA FARMACEUTICA E AI DISPOSITIVI MEDICI NEL 2018

La verifica del rispetto dei tetti per la spesa farmaceutica tiene conto delle modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2017, che ha disposto una revisione dei meccanismi che regolano il sistema: dal 2017 la spesa per farmaci di classe A in distribuzione diretta e per conto è ricompresa tra quella ospedaliera e non più tra quella territoriale; di conseguenza sono mutate le quote previste per i tetti di spesa (da 11,35 a 7,96 per cento per la territoriale e da 3,5 a 6,89 per cento per l'ospedaliera); lo stesso provvedimento ha disposto l'istituzione di due fondi, ciascuno con una dotazione di 500 milioni, per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi (non oncologici) e oncologici.

I risultati del monitoraggio della spesa farmaceutica sono quest'anno relativi all'intera gestione 2018 grazie alla predisposizione lo scorso 11 aprile da parte dell'AIFA di un primo rilascio del Report di monitoraggio. Essi consentono una prima valutazione dell'operare del sistema nell'ultimo esercizio.

TAVOLA RQ3.1

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA TERRITORIALE NEL 2018

Regione	FSN gen-dic 2018	Tetto 7,96%	Spesa convenzionata	Scostamento assoluto	Inc.% su FSR
PIEMONTE	8.347,0	664,4	547,5	-117,0	6,56%
D'AOSTA	232,6	18,5	14,4	-4,1	6,18%
LOMBARDIA	18.652,9	1.484,8	1.463,5	-21,2	7,85%
P.A. BOLZANO	929,1	74,0	48,8	-25,2	5,25%
P.A. TRENTO	970,6	77,3	62,4	-14,9	6,43%
VENETO	9.143,3	727,8	558,3	-169,5	6,11%
FRIULI V.G.	2.267,2	180,5	159,7	-20,7	7,05%
LIGURIA	3.133,9	249,5	210,0	-39,5	6,70%
E. ROMAGNA	8.366,2	666,0	475,6	-190,3	5,69%
TOSCANA	7.101,8	565,3	453,9	-111,4	6,39%
MARCHE	1.691,2	134,6	124,6	-10,1	7,37%
UMBRIA	2.900,5	230,9	211,9	-18,9	7,31%
LAZIO	10.879,4	866,0	850,0	-16,0	7,81%
ABRUZZO	2.478,9	197,3	212,0	14,7	8,55%
MOLISE	590,3	47,0	42,2	-4,8	7,14%
CAMPANIA	10.625,8	845,8	859,7	13,9	8,09%
PUGLIA	7.485,3	595,8	605,9	10,1	8,09%
BASILICATA	1.081,9	86,1	82,0	-4,1	7,58%
CALABRIA	3.614,3	287,7	290,2	2,5	8,03%
SICILIA	9.258,1	736,9	664,5	-72,4	7,18%
SARDEGNA	3.023,7	240,7	236,5	-4,2	7,82%
ITALIA	112.774,0	8.976,8	8.173,6	-803,2	7,25%
Piano	44.932	3.577	3.525	-52	7,84%
Non Piano	67.842	5.400	4.649	-751	6,85%
Rso	96.093	7.649	6.987	-662	7,27%
Rso Nord	47.643	3.792	3.255	-538	6,83%
Rso Centro	22.573	1.797	1.640	-156	7,27%
Rso Sud	25.876	2.060	2.092	32	8,08%
Rss	16.681	1.328	1.186	-141	7,11%
Rss Nord	4.399	350	285	-65	6,48%
Rss Sud	12.282	978	901	-77	7,34%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Per la farmaceutica convenzionata il tetto di spesa pari a poco meno di 9 miliardi è stato nel complesso rispettato: la spesa si è mantenuta al di sotto del limite per oltre 804 milioni. Le Regioni che presentano eccessi di spesa sono solo 4 superando il limite per 41,2 milioni. In media l'incidenza è del 7,25 per cento. Anche nel 2018 due Regioni presentano una spesa convenzionata inferiore di oltre 2 punti rispetto al tetto previsto: si tratta dell'Emilia Romagna e della Provincia di Bolzano, che registrano una incidenza del 5,69 e del 5,25 per cento del Fondo sanitario.
La spesa per acquisti diretti, invece, eccede il limite previsto per oltre 2,2 miliardi. Tale importo risulta come differenza tra il dato di tracciabilità trasmesso dalle aziende, al netto dei *payback* e della spesa che è coperta con il fondo farmaci innovativi ed oncologici, per un totale di circa 10 miliardi, e il tetto previsto (7,8 miliardi). Lo scostamento rispetto all'obiettivo riguarda tutte le Regioni per importi molto differenziati. Sono ben 8 le Regioni che segnano scostamenti di oltre 3 punti rispetto al limite. Va poi considerato che la spesa per farmaci innovativi eccede il miliardo di finanziamento previsto dai due fondi. La spesa tracciata per quelli non oncologici ha raggiunto i 524,8 milioni e quella per quelli oncologici i 676,3 milioni. Al netto del *payback* tali somme sono pari a 369 e 613,8 milioni. Limitata è quindi la quota di scostamento della spesa diretta imputabile ai farmaci innovativi (circa 114 milioni).

TAVOLA RQ3.2

IL MONITORAGGIO DELLA SPESA FARMACEUTICA OSPEDALIERA NEL 2018

(in milioni)

REGIONE	FSN Gen-Dic 2018	Tetto 6,89%	Spesa Diretta	Scostamento assoluto	% sul FSN
PIEMONTE	8.347,0	575,1	693,9	118,8	8,31%
V. D'AOSTA#	232,6	16,0	16,6	0,6	7,15%
LOMBARDIA	18.652,9	1.285,2	1.330,1	44,9	7,13%
P.A. BOLZANO	929,1	64,0	80,4	16,4	8,66%
P.A. TRENTO	970,6	66,9	75,6	8,7	7,78%
VENETO	9.143,3	630,0	707,4	77,4	7,74%
FRIULI V. G. #	2.267,2	156,2	230,3	74,1	10,16%
LIGURIA	3.133,9	215,9	292,0	76,0	9,32%
E. ROMAGNA	8.366,2	576,4	803,2	226,7	9,60%
TOSCANA	7.101,8	489,3	664,6	175,3	9,36%
MARCHE	1.691,2	116,5	173,4	56,9	10,25%
UMBRIA	2.900,5	199,8	286,8	86,9	9,89%
LAZIO	10.879,4	749,6	980,9	231,3	9,02%
ABRUZZO	2.478,9	170,8	245,9	75,1	9,92%
MOLISE	590,3	40,7	52,1	11,5	8,84%
CAMPANIA	10.625,8	732,1	1.001,3	269,2	9,42%
PUGLIA	7.485,3	515,7	800,8	285,1	10,70%
BASILICATA	1.081,9	74,5	107,8	33,2	9,96%
CALABRIA	3.614,3	249,0	366,1	117,0	10,13%
SICILIA#	9.258,1	637,9	781,3	143,4	8,44%
SARDEGNA	3.023,7	208,3	330,3	122,0	10,92%
ITALIA	112.774,0	7.770,1	9.977,2	2.207,1	8,85%
Piano	44.932	3.096	4.228	1.133	9,41%
Non Piano	67.842	4.674	5.749	1.074	8,47%
Rso	96.093	6.621	8.506	1.885	8,85%
Rso Nord	47.643	3.283	3.827	544	8,03%
Rso Centro	22.573	1.555	2.106	550	9,33%
Rso Sud	25.876	1.783	2.574	791	9,95%
Rss	16.681	1.149	1.515	365	9,08%
Rss Nord	4.399	303	403	100	9,16%
Rss Sud	12.282	846	1.112	265	9,05%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati AIFA

Anche nel 2018 la spesa per dispositivi medici è stata superiore del 24 per cento rispetto all'obiettivo. Sono 3 le Regioni che presentano una spesa coerente con il tetto previsto (Lombardia, Lazio e Campania). Si accentuano gli scostamenti particolarmente marcati (tra il 62 e il 74 per cento rispetto al tetto) che caratterizzano nel Nord le Regioni a Statuto speciale (tranne la Valle d'Aosta) e tutte le Regioni centrali (tranne il Lazio). Nel Mezzogiorno, superiori al 50 per cento del limite previsto l'Abruzzo e la Sardegna.
Il permanere di andamenti della spesa superiori ai tetti concordati e, soprattutto, le forti differenze tra enti regionali richiedono una attenta valutazione. Il Ministero della salute, in considerazione della

tardiva applicazione della norma che prevedeva un meccanismo di *payback* anche per i dispositivi medici ha previsto di definire con l'accordo Stato-Regioni, il tetto di spesa di ciascuna regione[21].

TAVOLA RQ3.3

IL TETTO ALLA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2018[22]

(in migliaia)

Regione	FSN gen-dic 2018	Tetto 4,4%	dispositivi	Scostamento assoluto
PIEMONTE	8.347,0	367,3	487,9	120,7
V. D'AOSTA	232,6	10,2	13,1	2,9
LOMBARDIA	18.652,9	820,7	815,8	-5,0
P. A. TRENTO	970,6	42,7	67,7	25,0
P. A. BOLZANO	929,1	40,9	70,0	29,1
VENETO	9.143,3	402,3	539,3	137,0
FRIULI V. G.	2.267,2	99,8	177,3	77,6
LIGURIA	3.133,9	137,9	171,3	33,4
E. ROMAGNA	8.366,2	368,1	468,4	100,3
TOSCANA	7.101,8	312,5	523,2	210,7
MARCHE	2.900,5	127,6	209,1	81,4
UMBRIA	1.691,2	74,4	127,6	53,2
LAZIO	10.879,4	478,7	468,5	-10,2
ABRUZZO	2.478,9	109,1	188,1	79,0
MOLISE	590,3	26,0	36,2	10,2
CAMPANIA	10.625,8	467,5	445,0	-22,5
PUGLIA	7.485,3	329,4	470,5	141,1
BASILICATA	1.081,9	47,6	58,7	11,1
CALABRIA	3.614,3	159,0	165,1	6,0
SICILIA#	9.258,1	407,4	447,8	40,4
SARDEGNA	3.023,7	133,0	200,2	67,2
ITALIA	112.774,0	4.962,1	6.150,7	1.188,6
Piano	44.932	1.977	2.221	244
Non Piano	67.842	2.985	3.930	945
Rso	96.093	4.228	5.175	946
Rso Nord	47.643	2.096	2.483	386
Rso Centro	22.573	993	1.328	335
Rso Sud	25.876	1.139	1.364	225
Rss	16.681	734	976	242
Rss Nord	4.399	194	328	135
Rss Sud	12.282	540	648	108

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

RIQUADRO 4 – CURE ALL'ESTERO E IL SALDO MOBILITÀ ESTERA

Nel 2018 sono valorizzati nel modello CE i dati della mobilità internazionale. Ciò deriva dall'approvazione del regolamento, dPR 24 novembre 2017 numero 224, attuativo dell'art. 1, commi 82,84 e 86 della LF per il 2013 (legge 228/2012). L'articolo 2 comma 8 del dPR prevede le modalità di contabilizzazione della mobilità in sede di riparto del FSN. Nel 2018, secondo quanto concordato in sede tecnica dalla Conferenza Stato-Regioni del 31 luglio 2018, sono stati contabilizzati i debiti e i crediti relativi al periodo 2013-2017 oltre ad un acconto 2018 calcolato sui dati 2015 (ultimo anno per il quale i dati risultano stabilizzati). Per gli anni 1995-2012 in applicazione di quanto previsto nel dPR e dall'art. 18 del d.lgs. 502/92 dovrà essere definito un apposito accordo con le Regioni. Per gli

[21] Si punta ad individuare un meccanismo di applicazione del *payback* per il periodo 2015-2018 tale da consentire agli enti del SSN di rientrare dagli sfondamenti di spesa attraverso la corresponsione di quote di ripiano da parte delle aziende fornitrici di dispositivi medici. L'amministrazione prevede, poi, di individuare ulteriori misure di governance del settore della spesa dei dispositivi medici atte a semplificare il meccanismo di definizione dei tetti di spesa e di determinazione dell'eventuale sfondamento di spesa; ciò alla luce di quanto previsto dalla legge di bilancio 2019 che, ai commi 516 e 557, ha previsto la necessità di individuare misure di efficientamento dei costi e nuove regole per la determinazione dello sfondamento della spesa per i dispositivi medici, al fine di semplificare il processo di responsabilizzazione dei diversi attori e di coinvolgere maggiormente le aziende fornitrici del settore.

[22] Gli interventi normativi in materia di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria, hanno interessato anche i dispositivi medici. L'articolo 17 del DL n. 98 del 2011 ha previsto per i dispositivi medici un tetto di spesa, fissandolo inizialmente al 5,2 per cento del livello del finanziamento a carico dello Stato. Il DL n. 95 del 2012 e la legge di stabilità per il 2013 hanno poi ridefinito ulteriormente il predetto tetto, fissandolo al 4,8 per cento per il 2013 e, a decorrere dal 2014, al 4,4 per cento.

anni 2014 e 2015 la mobilità internazionale è entrata nel riparto solo fino a concorrenza del soddisfacimento dei crediti delle Regioni in attivo.
Il 22 maggio 2018, è stato pubblicato il d.m. 16 aprile 2018, n. 50 avente ad oggetto "Regolamento in materia di assistenza transfrontaliera soggetta ad autorizzazione preventiva".
In base al sistema normativo italiano i residenti in Italia, iscritti agli elenchi delle ASL possono godere, ove previamente autorizzati, di prestazioni di diagnosi, cura e riabilitazione fruite presso centri di altissima specializzazione all'estero a carico del SSN italiano, qualora tali prestazioni non siano ottenibili tempestivamente o in forma adeguata alla particolarità del caso clinico presso presidi e servizi pubblici o convenzionati sul territorio italiano. La richiesta di autorizzazione deve essere rivolta al Centro regionale di riferimento per branca specialistica, tramite la ASL di iscrizione. Il Centro di riferimento è chiamato a valutare la sussistenza sul territorio nazionale di strutture idonee ad eseguire, entro termini ragionevoli, le prestazioni sanitarie richieste, ovvero laddove non sia possibile, valutato il requisito dell'altissima specializzazione della struttura estera, fornire il parere tecnico sanitario positivo al rilascio dell'autorizzazione.
Il decreto ha individuato le prestazioni sottoposte ad autorizzazione preventiva e le modalità per l'aggiornamento delle stesse (in attuazione dei criteri stabiliti dall'art. 9, comma 2, lettera a) del d.lgs. 38/2014). Si tratta dei ricoveri ospedalieri che richiedono almeno un pernottamento e delle prestazioni ambulatoriali terapeutiche o di diagnostica strumentale che richiedono l'utilizzo di infrastrutture sanitarie o di apparecchiature mediche altamente specializzate e costose.
I costi relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera sono rimborsati all'assistito italiano in misura corrispondente alla tariffa regionale vigente nella regione di residenza[23], al netto della compartecipazione alla spesa, se dovuta. Queste tariffe per alcune Regioni sono pienamente corrispondenti a quelle stabilite a livello nazionale con il d.m. 18 dicembre 2012 (attualmente in fase di avanzata revisione), in altre sono state stabilite dalle Regioni.
E' stata avviata dal Ministero della salute una analisi dei dati di tali cure, che mira a individuare eventuali ricorsi inappropriati alle cure all'estero[24] e a valutare eventuali potenziamenti, sia qualitativi che quantitativi, nella struttura dell'offerta sanitaria nazionale.
Nonostante l'offerta di prestazioni di elevata qualità e specializzazione da parte di strutture sanitarie pubbliche e private accreditate operanti nel nostro Paese negli ultimi anni sia cresciuta, sia qualitativamente che quantitativamente, l'analisi dei flussi dei trasferimenti all'estero nel biennio 2016-2017 è rimasta sostanzialmente immutata: nel 2016 i formulari rilasciati per ottenere le cure all'estero nei paesi UE erano 5.057 e nel 2017 4.965, simili a quanto rilevato nel biennio precedente. I dinieghi sono stati nei due anni rispettivamente 109 e 83, soprattutto con motivazione per cure eseguibili in Italia.
Un primo esame dei dati relativi all'ultimo biennio ha confermato il rilievo del ricorso all'assistenza all'estero nell'ambito specialistico oculistica: sono più di 1.000 quelli rilasciati per ottenere cure soprattutto in Svizzera e per patologie che riguardano la cura di forme non appaiono di alta specialità (miopia, cataratta, distacco di retina). Di rilievo è poi il ricorso per cure in ambito specialistico dell'oncologia medica: sono circa 2.243 le richieste nel 2016; 1.186 autorizzazioni, rilasciate per prestazioni di diagnostica oncologica (di cui 1.169 rilasciate per ottenere la prestazione in Svizzera). Stesso andamento per l'anno 2017: a fronte di 2.190 autorizzazioni, 1.181 sono state rilasciate per ottenere la prestazione in Svizzera. Anche in questo caso il contesto italiano sembra adeguato all'erogazione della prestazione richieste. Sempre in ambito di oncologia medica è da sottolineare il ricorso alla radioterapia: nel 2016 e nel 2017 a fronte rispettivamente di 697 e 586 autorizzazioni, 641 e 521 sono state rilasciate per ottenere la prestazione in Svizzera.
Stesse perplessità nascono anche per l'ambito specialistico delle malattie del sistema circolatorio che annovera, nel 2016 e nel 2017 rispettivamente 149 e 159 richieste destinate prevalentemente Germania, per la maggior parte riferiti a patologia linfedema primario o secondario.

[23] Le tariffe regionali sono quelle indicate nei tariffari utilizzati dalle Regioni e Province Autonome di Trento e di Bolzano, e sono quelle applicate per rimborsare le prestazioni erogate in Italia a tutti gli erogatori del Servizio sanitario nazionale, pubblici o privati accreditati."

[24] L'analisi è previsto si sviluppi in tre anni 2018/2020. Nel primo anno si è programmato di individuare il volume delle prestazioni sanitarie autorizzate dalle Regioni ad essere usufruite all'estero, al fine di acquisire la dimensione del fenomeno. Nel biennio 2019-2020 l'analisi è previsto venga estesa guardando alle prestazioni sanitarie individuate dal sistema ICDM9 suddivise per patologia e per regione richieste dai cittadini in relazione al numero delle prestazioni sanitarie per le quali le Regioni hanno rilasciato l'autorizzazione per gli anni 2018-2019, al fine di comprendere le aree territoriali maggiormente carenti.

I risultati dal lato delle entrate

9. Le entrate (al netto delle coperture e ulteriori trasferimenti per assicurare la copertura dei LEA da Province e Regioni a statuto speciale) crescono nel 2018 dell'1 per cento; sono lievi le differenze tra il complesso delle Regioni in Piano e non. Sempre limitate, ma di maggior rilievo quelle ove si guardi alle Regioni per tipologia e area territoriale. Sono le Regioni a statuto speciale a presentare la crescita maggiore (+1,7 per cento), ma prevalentemente grazie all'aumento di quelle insulari che registrano una variazione del 2,1 per cento (la Sicilia con un aumento dell'1,8 per cento e la Sardegna in crescita del 3 per cento).

Un risultato su cui ha inciso solo in parte il contributo da Regione relativo al fondo sanitario indistinto e vincolato. Tali importi crescono nel complesso dello 0,9 per cento. La variazione è di poco superiore (1 per cento) nelle Regioni non in Piano (ed in particolare delle Regioni a statuto ordinario del Nord, +1,1 per cento). Sono le Regioni a statuto ordinario del Centro e del Sud a registrare gli andamenti più contenuti (rispettivamente dell'0,8 e dello 0,6 per cento) mentre le Regioni a statuto speciale del Sud presentano una crescita dell'1,2 per cento.

L'aumento dei contributi da Regione si accompagna a quello per le compartecipazioni (+1,1 per cento), per contributi in conto esercizio da enti pubblici (+9,1 per cento), da concorsi, recuperi per attività tipiche (+15,8 per cento) e da altre entrate varie (+10,4 per cento).

Per quanto riguarda i contributi in conto esercizio da enti pubblici, l'aumento presenta andamenti diversi per voci tra Regioni non in Piano e in Piano.

Le prime vedono ridursi i contributi regionali vincolati a favore di quelli extra fondo e aumentano in misura consistente i contributi da altri soggetti pubblici. Crescono, in particolare, i fondi ricevuti dall'Amministrazione centrale per la ricerca, ma con una ricomposizione tra quota corrente a favore di quella per la ricerca finalizzata. Si riducono, invece, i fondi che la regione destina a ricerca.

Nelle Regioni in Piano raddoppiano i contributi vincolati da Regione, mentre si riducono quelli da altri Enti pubblici; flettono i trasferimenti dell'Amministrazione centrale per ricerca mentre aumenta l'importo di quella regionale. Crescono anche le rettifiche di contributi in c/esercizio per investimenti.

Incidono su tali andamenti i risultati particolari registrati da Sardegna, Sicilia e Campania che vedono più che raddoppiato il risultato rispetto al 2017. Per le due Regioni insulari tale andamento è quello che più incide sulla dinamica particolarmente positiva dell'esercizio.

Diversi gli andamenti anche per quanto riguarda i concorsi, recuperi e rimborsi tra le regioni. In forte crescita quelli delle Regioni non in Piano (+22 per cento), contro la flessione di poco inferiore al 6 per cento nelle regioni in Piano.

Si tratta in prevalenza di somme ricevute da privati (circa il 62 per cento del totale), che nelle Regioni non in Piano crescono di poco meno del 40 per cento. Un aumento che più che compensa la flessione nei rimborsi assicurativi e negli oneri stipendiali per il personale in posizione di comando presso la Regione o altri soggetti pubblici.

TAVOLA 7

I RICAVI DELLA SANITÀ ANNI 2017-2018

(per Regioni in piano e non - per aree territoriali - valori assoluti in milioni di euro)

	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinto e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
2018													
Regioni in Piano	44.290,9	0,0	373,9	6,5	14,2	165,0	13,7	122,4	312,1	50,3	4,6	601,5	45.955,1
Regioni non in Piano	66.619,7	55,4	849,2	76,9	59,7	423,5	79,5	553,6	1.046,9	213,9	1,3	1.306,9	71.286,5
Totale	110.910,6	55,4	1.223,1	83,4	73,9	588,5	93,2	676,0	1.359,0	264,1	6,0	1.908,5	117.241,6
Rso	94.413,7	5,2	890,2	78,8	63,6	504,6	87,7	593,1	1.195,3	241,0	3,9	1.581,2	99.658,4
Rso Nord	46.778,3	0,1	584,3	70,1	40,4	306,1	70,6	333,5	706,3	126,1	0,8	858,0	49.874,6
Rso Centro	22.185,9	1,7	133,6	6,6	12,0	119,9	10,6	198,6	313,4	80,1	0,9	402,3	23.465,8
Rso Sud	25.449,5	3,4	172,2	2,0	11,2	78,7	6,4	60,9	175,6	34,8	2,2	320,9	26.318,0
Rss	16.496,9	50,2	332,9	4,6	10,3	83,9	5,5	82,9	163,6	23,1	2,1	327,2	17.583,3
Rss Nord	4.324,9	43,0	82,6	3,6	7,2	43,9	1,7	29,8	95,2	13,7	0,0	135,9	4.781,6
Rss Sud	12.172,0	7,2	250,2	1,0	3,1	39,9	3,8	53,2	68,4	9,4	2,0	191,3	12.801,7
2017													
Regioni in Piano	43.948,6	0,0	307,7	9,4	29,6	186,4	16,7	130,1	312,4	45,7	4,0	592,0	45.582,6
Regioni non in Piano	65.956,0	62,6	813,5	93,6	84,4	442,4	82,4	453,8	1.031,7	193,7	1,7	1.319,2	70.534,8
Totale	109.904,6	62,6	1.121,2	102,9	114,0	628,7	99,1	583,9	1.344,0	239,3	5,7	1.911,2	116.117,4
Rso	93.587,2	6,4	928,5	97,5	100,6	542,5	92,0	490,7	1.183,1	214,0	4,4	1.583,0	98.829,9
Rso Nord	46.273,1	0,1	576,4	84,3	58,2	324,5	74,2	309,8	701,5	130,7	1,1	867,8	49.401,6
Rso Centro	22.010,9	2,3	195,0	9,5	27,5	133,8	10,4	116,2	303,0	49,6	0,6	398,1	23.257,0
Rso Sud	25.303,2	4,1	157,0	3,6	14,8	84,2	7,5	64,8	178,6	33,7	2,6	317,1	26.171,2
Rss	16.317,3	56,2	192,7	5,5	13,4	86,2	7,1	93,2	161,0	25,3	1,3	328,2	17.287,5
Rss Nord	4.285,4	42,0	83,2	4,5	6,4	42,6	1,2	37,2	92,8	13,2	0,1	142,3	4.750,9
Rss Sud	12.031,9	14,2	109,5	1,0	7,0	43,6	5,9	55,9	68,2	12,1	1,3	185,9	12.536,6
						variazione							
Regioni in Piano	0,78		21,48	-30,32	-52,04	-11,45	-18,44	-5,95	-0,10	10,10	16,00	1,61	0,82
Regioni non in Piano	1,01	-11,59	4,40	-17,85	-29,26	-4,26	-3,45	22,01	1,48	10,44	-23,51	-0,93	1,07
Totale	0,92	-11,59	9,09	-18,99	-35,17	-6,39	-5,99	15,78	1,11	10,37	4,04	-0,14	0,97
Rso	0,88	-19,55	-4,12	-19,15	-36,75	-6,97	-4,74	20,85	1,04	12,62	-11,67	-0,11	0,84
Rso Nord	1,09	-1,30	1,37	-16,83	-30,64	-5,65	-4,79	7,68	0,68	-3,48	-33,42	-1,12	0,96
Rso Centro	0,79	-24,15	-31,49	-30,28	-56,33	-10,45	2,65	70,93	3,44	61,44	55,82	1,06	0,90
Rso Sud	0,58	-17,34	9,72	-43,79	-24,39	-6,54	-14,44	-5,95	-1,65	3,16	-17,34	1,21	0,56
Rss	1,10	-10,68	72,71	-16,02	-23,31	-2,74	-22,11	-10,96	1,64	-8,66	55,86	-0,30	1,71
Rss Nord	0,92	2,41	-0,73	-20,33	12,04	3,14	46,75	-20,05	2,53	3,71	-41,43	-4,45	0,64
Rss Sud	1,16	-49,36	128,52	4,28	-55,62	-8,49	-35,67	-4,90	0,44	-22,10	61,27	2,88	2,11

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Nelle Regioni in Piano, invariate le somme ricevute da privati (che rappresentano il 41,5 per cento dell'aggregato), sono in riduzione tutte le altre voci.

In crescita anche le entrate diverse sia nella componente che si riferisce a fitti attivi e ad altre entrate da attività immobiliare, sia in quella degli altri proventi diversi. Un risultato simile per intensità nelle Regioni in e non in Piano che nasconde, tuttavia, andamenti particolari di alcune Regioni. Sono le Regioni a statuto ordinario del Sud e quelle a statuto speciale del Nord, ma soprattutto, quelle del Centro a presentare gli andamenti più consistenti. Nel caso dei fitti tre Regioni (Piemonte, Lombardia ed Emilia) registrano circa il 46 per cento di tale tipo di entrata. Nel caso delle altre spese a quattro regioni (Lombardia Veneto Toscana e Puglia) sono riconducibili oltre il 58 per centro di tali entrate. Sono la Toscana e la Puglia ad incidere sull'andamento complessivo in crescita a fronte del calo degli importi riconducibili alle altre due Regioni.

Tra le voci di entrata in riduzione quella di maggior rilievo finanziario sono i ricavi per prestazioni sanitarie verso privati. Nel complesso, la flessione è del 6,4 per cento ma con intensità particolarmente forti in quelle in Piano (-11,5 per cento) contro una riduzione del 4,3 per cento nelle altre Regioni.

Si tratta di ricavi per prestazioni sanitarie e socio sanitarie erogate da privati e di quelle per consulenze condotte in intramoenia. Sono i cali delle prime a spiegare l'andamento complessivo di tale tipo di entrata. Ciò mentre, specie nelle regioni non in Piano, tengono i ricavi per consulenze. Sono il Lazio e la Sicilia a registrare riduzioni particolarmente significativo.

Immutato il rilievo complessivo dei costi capitalizzati ma, anche in questo caso, con andamenti differenziati. Alla riduzione nelle Regioni non in Piano (-1,0 per cento) si contrappone una variazione in crescita dell'1,6 nelle Regioni in Piano. Sono la Sicilia e la Campania (oltre al Molise ma su livelli molto più contenuti) a presentare gli incrementi più rilevanti (rispettivamente +4,3 e 8,2 per cento). Tra le Regioni non in Piano, solo Veneto e Marche e Piemonte presentano variazioni in aumento superiori al 2 per cento.

10. Le compartecipazioni alla spesa contabilizzate nei CE riguardano quelle relative alla specialistica ambulatoriale, per il pronto soccorso e per altre prestazioni. Si tratta nel complesso di oltre 1.358 milioni, 22,5 euro pro capite in media nazionale.

Nel 2018 le compartecipazioni sulle prestazioni sanitarie hanno registrato una seppur limitata ripresa (+1,1 per cento), pur confermandosi su livelli inferiori a quella del 2013.

La crescita è riconducibile alla specialistica ambulatoriale, quella che presenta le maggiori criticità e per la quale, secondo quanto previsto, il nuovo sistema doveva muovere tenendo conto della condizione economica dell'assistito o del nucleo di appartenenza e, al contempo, assicurare l'invarianza del gettito derivante dalla partecipazione alla spesa a livello nazionale[25]. La revisione del sistema doveva prendere

[25] Ci si riferisce a quanto elaborato da un gruppo di lavoro che, in attuazione di quanto previsto nel Patto per la salute 2014-2016, era stato costituito con la partecipazione di Ministero salute, Ministero economia, AGENAS e Regioni con l'obiettivo di definire una proposta di revisione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e delle esenzioni, al fine di garantire maggiore equità al sistema, ancorando lo stesso alla condizione economica dell'assistito o del nucleo di appartenenza e assicurando, contemporaneamente l'invarianza del gettito derivante dalla partecipazione alla spesa a livello nazionale. Il gruppo di lavoro aveva, innanzitutto, cercato di individuare lo strumento attraverso il quale collegare il sistema di partecipazione ed esenzione alla situazione economica dell'assistito, tenendo conto che attualmente gli strumenti di misurazione utilizzabili sono l'ISEE ed il Reddito equivalente (RE). Circa, invece, le modalità di partecipazione, sia per l'assistenza specialistica che per l'assistenza farmaceutica, il Gdl aveva elaborato alcune proposte di revisione che potranno essere oggetto di successiva selezione per la formulazione di uno schema di atto legislativo. L'attività è sospesa dal 2016. La questione sarà probabilmente riaffrontata alla luce dei contenuti del nuovo Patto per la salute in corso di elaborazione.

in considerazione diversi aspetti: promuovere la consapevolezza del costo delle prestazioni e, quindi, favorirne una richiesta più appropriata; garantire un gettito finanziario adeguato per le Regioni, evitando al contempo che livelli di compartecipazione troppo elevati (specie nella specialistica) favorissero lo spostamento dal Servizio Sanitario Nazionale verso strutture private, minando la stessa possibilità di garantire livelli di assistenza adeguati.

TAVOLA 8

I PROVENTI PER LE COMPARTECIPAZIONI ALLA SPESA

REGIONE	2018 - (in milioni di euro)						2017 - (in milioni di euro)					
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazion sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazion sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	Ticket sulle prestazioni di specialistica ambulatoriale	Ticket sul pronto soccorso	Ticket su altre prestazioni
	A+B	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)	**A+B**	**A**	**B=1+2+3**	(1)	(2)	(3)
PIEMONTE	**185,8**	69,9	115,9	115,0	0,6	0,2	**181,4**	68,9	112,5	111,1	1,1	0,2
VALLE D`AOSTA	**11,4**	3,3	8,1	6,2	0,2	1,6	**12,1**	3,8	8,3	5,9	0,3	2,2
LOMBARDIA	**490,5**	277,7	212,8	207,7	5,1	0,0	**480,8**	268,6	212,1	206,7	5,4	0,0
P.A. BOLZANO	**31,0**	10,5	20,4	18,1	1,9	0,4	**29,4**	9,9	19,5	17,4	1,9	0,3
P. A. TRENTO	**31,4**	10,1	21,3	17,7	1,9	1,7	**30,5**	9,4	21,1	17,2	1,8	2,1
VENETO	**301,3**	130,3	171,0	155,4	12,9	2,7	**302,6**	127,4	175,2	158,1	13,0	4,1
FRIULI V.G.	**65,1**	19,7	45,4	40,0	0,5	4,9	**62,6**	18,7	43,9	38,6	0,5	4,9
LIGURIA	**88,5**	45,3	43,2	42,8	0,4	0,0	**86,8**	44,0	42,8	42,3	0,5	0,0
EMILIA ROMAGNA	**244,9**	81,4	163,5	153,8	9,6	0,0	**236,1**	77,3	158,8	150,4	8,4	0,0
TOSCANA	**208,8**	74,6	134,2	130,9	2,7	0,6	**207,8**	73,4	134,4	131,0	2,8	0,5
UMBRIA	**54,0**	21,1	32,9	31,9	0,5	0,5	**47,5**	19,6	28,0	27,6	0,4	0,0
MARCHE	**73,2**	31,4	41,8	41,6	0,2	0,0	**66,7**	28,3	38,4	38,2	0,2	0,0
LAZIO	**274,2**	169,8	104,5	104,2	0,2	0,0	**266,3**	164,0	102,3	102,0	0,2	0,0
ABRUZZO	**70,7**	36,0	34,7	33,5	1,2	0,0	**67,7**	34,1	33,7	32,9	0,8	0,0
MOLISE	**14,1**	9,4	4,6	4,6	0,0	0,0	**13,7**	9,1	4,6	4,6	0,0	0,0
CAMPANIA	**263,0**	210,6	52,4	51,2	1,1	0,0	**258,2**	200,2	57,9	55,4	2,5	0,0
PUGLIA	**184,1**	134,6	49,4	45,9	3,6	0,0	**179,2**	132,8	46,5	42,9	3,6	0,0
BASILICATA	**29,7**	18,8	10,9	10,9	0,0	0,0	**28,7**	17,7	11,0	10,9	0,0	0,0
CALABRIA	**80,3**	56,7	23,6	23,2	0,4	0,0	**78,5**	53,5	25,0	23,8	1,1	0,1
SICILIA	**209,6**	166,8	42,8	42,5	0,3	0,0	**202,8**	160,4	42,5	42,1	0,3	0,0
SARDEGNA	**55,6**	30,0	25,6	24,7	0,9	0,0	**53,8**	28,1	25,7	24,8	0,9	0,0
Totale	**2.967,0**	1.608,1	1.359,0	1.301,8	44,3	12,8	**2.893,2**	1.549,1	1.344,0	1.284,0	45,7	14,3
Regioni piano rientro	1.096,0	784,0	312,1	305,2	6,8	0,1	1.066,4	754,0	312,4	303,7	8,6	0,1
Altre regioni	1.871,0	824,1	1.046,9	996,7	37,5	12,7	1.826,8	795,1	1.031,7	980,3	37,1	14,3
Regioni Nord	1.449,7	648,3	801,4	756,7	33,1	11,6	1.422,3	628,0	794,3	747,7	32,8	13,8
RSO	1.310,9	604,6	706,3	674,7	28,6	3,0	1.287,7	586,2	701,5	668,7	28,5	4,4
RSS	138,8	43,6	95,2	82,0	4,5	8,7	134,7	41,8	92,8	79,0	4,4	9,4
Regioni Centro	610,3	296,9	313,4	308,6	3,7	1,1	588,3	285,3	303,0	298,9	3,6	0,5
Regioni Sud	907,0	663,0	244,1	236,5	7,6	0,0	882,6	635,8	246,7	237,4	9,2	0,1
RSO	641,8	466,2	175,6	169,3	6,3	0,0	626,0	447,4	178,6	170,5	8,0	0,1
RSS	265,2	196,8	68,4	67,2	1,2	0,0	256,6	188,5	68,2	66,9	1,2	0,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

Sulla definizione di un nuovo assetto ha inciso anche il complesso lavoro di ridefinizione e di aggiornamento delle tariffe per le prestazioni specialistiche disposto con l'approvazione dei nuovi LEA. Nonostante l'impegnativo lavoro condotto dall'Amministrazione nel 2018, non è stato possibile completare l'aggiornamento soprattutto per il permanere di dubbi dell'Amministrazione finanziaria sulla adeguatezza delle coperture.

SEGUE TAVOLA 8

REGIONE	variazione %			pro capite 2018 (in euro)			
	Totale compartecipazioni	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazioni sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	**Totale compartecipazioni**	Ticket sui farmaci (quota di compartecipazioni sul prezzo di riferimento + ticket fisso per ricetta)	Compartecipazione alla spesa per prestazioni sanitarie (ticket)	**Totale compartecipazioni (2017) pro capite**
	A+B	**A**	**B**	**A+B**	**A**	**B**	**A+B**
PIEMONTE	**2,4**	1,4	3,0	**42,5**	16,0	26,5	41,3
VALLE D'AOSTA	**-6,4**	-12,9	-3,4	**90,0**	26,2	63,8	95,6
LOMBARDIA	**2,0**	3,4	0,3	**48,9**	27,7	21,2	48,0
P.A. BOLZANO	**5,2**	6,3	4,6	**58,7**	20,0	38,7	56,2
P. A. TRENTO	**3,1**	7,3	1,2	**58,2**	18,7	39,5	56,6
VENETO	**-0,4**	2,3	-2,4	**61,4**	26,6	34,9	61,7
FRIULI V.G.	**3,9**	5,0	3,4	**53,5**	16,2	37,3	51,4
LIGURIA	**1,9**	2,9	0,9	**56,8**	29,1	27,7	55,5
EMILIA ROMAGNA	**3,7**	5,4	2,9	**55,0**	18,3	36,7	53,1
TOSCANA	**0,5**	1,6	-0,1	**55,9**	20,0	35,9	55,5
UMBRIA	**13,7**	7,8	17,7	**61,1**	23,8	37,2	53,5
MARCHE	**9,7**	11,0	8,9	**47,8**	20,5	27,3	43,3
LAZIO	**3,0**	3,5	2,1	**46,5**	28,8	17,7	45,1
ABRUZZO	**4,4**	5,8	3,0	**53,8**	27,4	26,4	51,2
MOLISE	**2,9**	3,7	1,3	**45,6**	30,6	15,0	44,1
CAMPANIA	**1,9**	5,2	-9,6	**45,1**	36,1	9,0	44,2
PUGLIA	**2,7**	1,4	6,4	**45,5**	33,3	12,2	44,1
BASILICATA	**3,4**	5,9	-0,6	**52,3**	33,1	19,2	50,3
CALABRIA	**2,4**	6,0	-5,4	**41,1**	29,0	12,1	39,9
SICILIA	**3,4**	4,0	0,9	**41,7**	33,2	8,5	40,1
SARDEGNA	**3,4**	6,7	-0,3	**33,7**	18,2	15,5	32,5
Totale	**2,6**	3,8	1,1	**49,1**	26,6	22,5	47,8
Regioni piano rientro	**2,8**	4,0	-0,1	**45,0**	32,2	12,8	43,6
Altre regioni	**2,4**	3,6	1,5	**51,8**	22,8	29,0	50,6
Regioni Nord	**1,9**	3,2	0,9	**52,3**	23,4	28,9	51,3
RSO	**1,8**	3,1	0,7	**51,8**	23,9	27,9	50,8
RSS	**3,1**	4,2	2,5	**57,6**	18,1	39,5	55,9
Regioni Centro	**3,7**	4,1	3,4	**50,6**	24,6	26,0	48,7
Regioni Sud	**2,8**	4,3	-1,1	**43,8**	32,0	11,8	42,5
RSO	**2,5**	4,2	-1,7	**45,8**	33,2	12,5	44,5
RSS	**3,4**	4,4	0,4	**39,7**	29,5	10,3	38,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e AIFA

Si accentuano le già forti differenze tra regioni e aree territoriali: le Regioni in Piano presentano importi in media inferiori alla metà delle altre Regioni (circa 13 euro pro capite contro i 29 delle altre); le Regioni a statuto speciale del Nord incassano in media 39,5 euro pro capite ben superiori alla media nazionale, mentre quelle insulari registrano importi di poco superiori ai 10 euro (10,3 euro); molto limitato il contributo offerto dai *ticket* sul pronto soccorso: dei 44,3 milioni incassati (in flessione rispetto al 2017), oltre il 62 per cento è riconducibile a tre Regioni (Veneto, Lombardia e Emilia) che contano per il 32 per cento della popolazione.

RIQUADRO 5 – IL RIPARTO DEL FONDO EX ART. 1 COMMA 804 E 805 DELLA LEGGE 205/2017

La legge di bilancio per il 2018 ha previsto lo stanziamento di 60 milioni per avviare una seppur parziale, riduzione dei ticket previsti per la specialistica ambulatoriale (il fondo è stato istituito dall'art. 1, comma 804 e 805, della legge 205/2017). L'applicazione del pagamento di una quota fissa per ricetta pari a 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale è stato disposto con il DL 98/2011. Il provvedimento, che aveva reintrodotto le disposizioni previste già dalla legge 296/2006 e poi abolite con il DL 23/2007 per gli anni dal 2007 al 2011, ha anche confermato la possibilità per le Regioni di ricorrere a misure alternative con effetto finanziario equivalente, anche

definendo misure di compartecipazione al costo delle prestazioni. Si sono avvalse di tale possibilità 7 Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia, Toscana, Umbria e Basilicata). Il "super *ticket*" era previsto determinare maggiori entrate per 828 milioni. In base ai dati rilevati con la Tessera sanitaria nel 2016, la quota fissa riscossa era di poco inferiore alla metà (413,7 milioni). Della differenza, circa 247 milioni erano riconducibili alle Regioni che hanno previsto almeno in parte misure equivalenti.

L'obiettivo della legge di bilancio per il 2018 è conseguire una maggiore equità e agevolare l'accesso alle prestazioni sanitarie da parte di specifiche categorie di soggetti vulnerabili i quali, allo stato attuale, potrebbero rientrare tra coloro che non sono esenti e pagano la quota fissa

Un primo schema di decreto per il riparto dei 60 mln di euro prevedeva la ripartizione dell' 80 per cento delle risorse, in proporzione al numero delle ricette non esenti rilevate dal flusso TS anno 2016 e il 20 per cento quale correttivo (comma 805) volto a privilegiare le Regioni che avevano adottato iniziative finalizzate ad ampliare il numero dei soggetti esentati dal pagamento della quota fissa sulla ricetta di cui all'articolo 1, comma 796, lettera p), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero delle misure di cui alla lettera p-*bis*) del medesimo comma. In questo caso, il 20 per cento sarebbe stato assegnato solo alle regioni che avevano attivato il comma 796 p-*bis*, nel presupposto che a suo tempo avevano già previsto una diversa modulazione della quota fissa per la specialistica ambulatoriale, introducendo misure equivalenti in altri ambiti. Erano state escluse dall'accesso al fondo (per l'intera quota) le RSS (fatta eccezione per la Sicilia, sulla base della quota di compartecipazione alla spesa prevista dalla norma) e le PPAA di Trento e Bolzano. Ciò in quanto, in base alla normativa vigente, questi Enti si autofinanziano in toto per la spesa sanitaria e all'epoca dell'introduzione del super-ticket le RSS non avrebbero subito una penalizzazione, mentre alle Regioni a statuto ordinario è stato ridotto il fondo sanitario.

Il decreto presentato lo scorso 28 novembre dal Governo e su cui è stata data l'intesa in Conferenza Stato Regioni ha modificato i criteri di riparto, prevedendo di attribuire il 90 per cento dei fondi sulla base della quota di accesso al riparto del FSN 2018 e il 10 per cento alle regioni che avevano attivato il comma 796 p-*bis*, (come nella precedente proposta di riparto)

I 60 milioni stanziati dovrebbero consentire una riduzione media del 14,5 per cento delle quote riscosse. Diversa è l'incidenza tra Regioni in seguito alla metodologia di riparto adottata: le quote maggiori vanno (sempre in rapporto al gettito effettivo) all'Umbria, Calabria, Campania Puglia ed Emilia.

TAVOLA RQ5.1

IL RIPARTO DEL FONDO PER LA RIDUZIONE DEI *TICKET* SULLA SPECIALISTICA (INTESA 13 DICEMBRE 2018)

Regioni	90% delle risorse ripartite in proporzione alla quota di accesso 2018	Effetto manovra su base annua a decorrere dal 2012 (stima)	Quota fissa per ricetta senza misure regionali (gettito effettivo) dati TS anno 2016	Scostamente tra stima e gettito solo regioni che hanno attivato comma 796 p-bis	10% delle risorse ripartite in % scostamento tra stima e gettito effettivo	Totale ripartito	Ripartizione %	Ripartito/ Gettito effettivo	Ripartito/ Gettito stimato	N° ricette non esenti (TS anno 2016) tutte le regioni
Piemonte	4,5	87,2	41,9	45,4	1,1	5,6	9,3	13,3	6,4	5.293.174
Val d'Aosta	-	2,7	1,0		-	-	0,0	-	-	161.831
Lombardia	10,0	148,6	116,3	32,2	0,8	10,8	18,0	9,3	7,3	11.783.838
Bolzano - P. A.	-	10,6	-		-	-	0,0		-	654.687
Trento - P.A.	-	10,6	-		-	-	0,0		-	737.279
Veneto	4,9	100,8	49,0	51,8	1,3	6,2	10,3	12,6	6,1	5.580.449
Friuli Venezia Giulia	-	24,7	12,6		-	-	0,0	-	-	1.288.390
Liguria	1,6	25,2	15,9		-	1,6	2,7	10,3	6,5	1.586.316
Emilia Romagna	4,5	91,8	20,7	71,1	1,7	6,2	10,4	30,0	6,8	6.353.995
Toscana	3,8	62,7	31,6	31,1	0,8	4,6	7,6	14,5	7,3	3.939.543
Umbria	0,9	10,9	2,7	8,2	0,2	1,1	1,8	40,2	10,1	1.139.773
Marche	1,6	20,2	11,8		-	1,6	2,6	13,2	7,7	1.186.090
Lazio	5,9	95,2	39,4		-	5,9	9,8	14,9	6,1	4.371.832
Abruzzo	1,3	13,1	10,5		-	1,3	2,2	12,7	10,2	1.052.896
Molise	0,3	3,5	1,7		-	0,3	0,5	19,0	9,1	166.541
Campania	5,6	22,8	22,2		-	5,6	9,4	25,4	24,8	2.290.313
Puglia	4,0	33,8	16,1		-	4,0	6,7	24,9	11,9	1.706.349
Basilicata	0,6	7,3	-	7,3	0,2	0,7	1,2		10,3	614.624
Calabria	1,9	10,7	6,2		-	1,9	3,2	31,2	18,2	803.731
Sicilia	2,5	29,6	14,2		-	2,5	4,2	17,8	8,5	1.529.581
Sardegna	-	16,1	-		-	-	0,0		-	1.228.227
TOTALE	54,0	827,8	413,7	247,0	6,0	60,0	100,0	14,5	7,2	53.469.459

(*) si tratta della stima degli effetti su base annua dell'applicazione dell'articolo 17, c.6 del DL 98/2011
Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Per avere un quadro completo del contributo richiesto al cittadino vanno considerati anche i ticket sui farmaci che, incassati al momento della fornitura della prestazione, vanno ina riduzione di quanto dovuto dalla Regione per la farmaceutica convenzionata.

I ticket sui farmaci crescono nell'anno del 3,6 per cento. L'importo complessivo della compartecipazione nelle Regioni in Piano cresce del 4 per cento contro il 3,6 per cento delle altre. Si conferma anche quest'anno la minore dinamica relativa delle Regioni del Nord ad ordinamento ordinario che crescono del 3,1 per cento.

Si accentuano in tal modo le differenze tra Regioni e aree nel peso della compartecipazione al prezzo dei farmaci. Sono le Regioni in piano a presentare gli importi maggiori in termini pro capite: più di 32 euro contro i 22,8 delle altre Regioni. Le Regioni a statuto speciale del Nord continuano a registrare gli importi pro capite più bassi (in media 18,1 euro).

Il combinato disposto di tali andamenti, fa sì che il contributo complessivo richiesto ai cittadini cresca nel 2018 in media del 2,6 per cento. Sono nell'anno le Regioni del Centro e quelle Insulari a registrare l'incremento maggiore (rispettivamente il 3,7 e il 3,4 per cento)

Pur confermandosi la maggiore incidenza delle compartecipazioni in termini pro capite nelle Regioni a statuto speciale del Nord con 57,6 euro pro capite (oltre 34 punti superiore al livello di quelle di Sicilia e Sardegna) e in quelle a statuto ordinario sempre del Nord (52,3 euro) tale distanza si è ridotta.

11. In attesa della definitiva conclusione del contenzioso con le aziende farmaceutiche, è in crescita in quasi tutte le Regioni nel 2018 il contributo alle entrate del *payback.* In media l'aumento è del 37,4 per cento. Gli aumenti più consistenti si registrano tra le Regioni del Centro (solo il Lazio presenta variazioni inferiori alla media. Più contenuti gli aumenti nelle Regioni settentrionali, mentre cresce in misura significativa l'importo iscritto nelle Regioni in Piano di rientro del Mezzogiorno.

Un andamento che dipende dalla ripresa delle contabilizzazioni del *payback* per lo sfondamento dei tetti degli acquisti diretti.

TAVOLA 9

LE ENTRATE DA *PAY BACK*

	Rimborsi da aziende farmaceutiche per il *payback*			*Payback territoriale*		*Payback ospedaliero*		*Ulteriore payback*	
	2017	2018	var 18/17	*2017*	*2018*	*2017*	*2018*	*2017*	*2018*
PIEMONTE	54.563	65.661	20,3				*36.714*	*54.563*	*28.947*
VALLE D`AOSTA	876	900	2,7				*568*	*876*	*332*
LOMBARDIA	116.623	142.890	22,5				*73.836*	*116.623*	*69.054*
P.A. BOLZANO	4.483	5.583	24,5				*0*	*4.483*	*5.583*
P. A. TRENTO	4.939	0	-100,0				*0*	*4.939*	*0*
VENETO	47.617	64.998	36,5				*32.473*	*47.617*	*32.525*
FRIULI V.G.	13.452	5.604	-58,3				*0*	*13.452*	*5.604*
LIGURIA	30.953	28.917	-6,6				*21.171*	*30.953*	*7.746*
EMILIA ROMAGNA	46.014	71.178	54,7				*55.950*	*46.014*	*15.228*
TOSCANA	41.228	101.951	147,3				*71.661*	*41.228*	*30.290*
UMBRIA	11.000	19.844	80,4				*13.221*	*11.000*	*6.623*
MARCHE	17.634	35.758	102,8				*22.871*	*17.634*	*12.887*
LAZIO	69.999	84.843	21,2				*39.413*	*69.999*	*45.430*
ABRUZZO	13.717	27.705	102,0				*17.073*	*13.717*	*10.632*
MOLISE	3.675	3.980	8,3				*1.719*	*3.675*	*2.261*
CAMPANIA	59.000	98.289	66,6				*55.932*	*59.000*	*42.357*
PUGLIA	57.051	77.422	35,7				*47.054*	*57.051*	*30.368*
BASILICATA	7.274	5.500	-24,4				*0*	*7.274*	*5.500*
CALABRIA	26.336	32.647	24,0				*18.775*	*26.336*	*13.872*
SICILIA	55.095	64.526	17,1				*0*	*55.095*	*64.526*
SARDEGNA	24.654	32.005	29,8				*20.163*	*24.654*	*11.842*
Totale	706.183	970.201	37,4				*528.594*	*706.183*	*441.607*

SEGUE TAVOLA 9

	Rimborsi da aziende farmaceutiche per il *payback*			*Payback territoriale*		*Payback ospedaliero*		*Ulteriore payback*	
	2017	2018	var 18/17	*2017*	*2018*	*2017*	*2018*	*2017*	*2018*
Regioni in PDR	284.873	389.412	36,7	-	-	-	*179.966*	*284.873*	*209.446*
altre Regioni	421.310	580.789	37,9	-	-	-	*348.628*	*421.310*	*232.161*
Rso	602.684	861.583	43,0	-	-	-	*507.863*	*602.684*	*353.720*
Rso Nord	295.770	373.644	26,3	-	-	-	*220.144*	*295.770*	*153.500*
Rso Centro	139.861	242.396	73,3	-	-	-	*147.166*	*139.861*	*95.230*
Rso Sud	167.053	245.543	47,0	-	-	-	*140.553*	*167.053*	*104.990*
Rss	103.499	108.618	4,9	-	-	-	*20.731*	*103.499*	*87.887*
Rss Nord	23.750	12.087	-49,1	-	-	-	*568*	*23.750*	*11.519*
Rss Sud	79.749	96.531	21,0	-	-	-	*20.163*	*79.749*	*76.368*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

In riduzione rispetto allo scorso anno sono invece le somme relative agli "altri *payback*". Si tratta di quelli relativi alla assistenza non convenzionata corrisposti alle Regioni dalle case farmaceutiche in relazione alla sospensione delle riduzioni di prezzo del 5 per cento dei medicinali di fascia A e H; di quella prevista a ripiano degli sfondamenti dei tetti definiti con delibera CIPE 3/2001; di quelli versati dalle aziende in applicazione di procedure di rimborsabilità condizionata ex articolo 48 c.33 del DL 269/2003; di quelli a riduzione di spesa del SSN ai sensi dell'articolo 48 del DL 269/03 e del monitoraggio di cui al DL 113/16

Il Tavolo di lavoro sulla *governance* dei farmaci e dei dispositivi medici, istituito con decreto ministeriale del 28 luglio 2018 ha concluso i suoi lavori nell'autunno con la predisposizione di un documento che propone misure sia di natura amministrativa che normativa. Si suggerisce la revisione del prontuario[26], la promozione e il sostegno dei farmaci equivalenti e liste di trasparenza[27], la modifica nel ruolo e nel funzionamento dei tetti di spesa, inclusa la revisione del sistema di attribuzione del budget alle aziende.

Per risolvere le criticità evidenziate in termini di *payback* il documento ha segnalato la necessità di interventi normativi che si sono tradotti nell'articolo 22-*quater* del decreto-legge 119/2018 che in materia di transazioni tra le aziende farmaceutiche e AIFA per il ripiano della spesa relativa agli anni 2013/2015 ha prescritto la validità delle transazioni, con la sola sottoscrizione dell'AIFA, quale parte pubblica; nell'articolo 1, commi da 574 a 584, della legge 145/2018 che hanno semplificato il complesso meccanismo del ripiano della spesa farmaceutica[28] e nell'articolo 9-*bis*, commi da 3 a 6,

[26] La revisione da parte di Aifa deve superare la presenza di farmaci terapeuticamente equivalenti ammessi alla rimborsabilità del SSN con prezzi differenziati.

[27] L'utilizzo appropriato dei farmaci equivalenti è strettamente collegato alla sostenibilità della spesa sanitaria in generale e della spesa farmaceutica in particolare, con riferimento al sistema di rimborso a carico del SSN nonché alla sostenibilità sociale a carico del cittadino, in relazione alla circostanza che la quota di spesa differenziale fra prezzo di riferimento a carico del SSN e prezzo delle specialità di marca è posta per legge a carico del cittadino stesso.

[28] Tali disposizioni hanno modificato il ripiano dello sfondamento mediante il sistema di *payback* per budget aziendale che ha creato un notevole contenzioso, puntando su un sistema che si basa sulle quote di mercato per ogni azienda; garantito la tracciabilità dei dati con modalità trasparente prevedendo l'utilizzo dei dati del sistema informativo sanitario fino al 31 dicembre 2021 e successivamente i dati della fatturazione elettronica; individuato nell'ambito del tetto degli acquisti diretti pari al 6,89 per cento un tetto pari allo 0, 20 da destinare ai gas medicinali; confermato i fondi per farmaci innovativi e farmaci innovativi oncologici prevedendo che il superamento dei predetti fondi è ripianato dalle relative aziende che li producono; garantito un sistema di equità anche con specifico riferimento ai farmaci orfani; tutelato le piccole aziende coinvolgendo nel meccanismo del ripiano solo quelle che superano i 3 milioni di fatturato; tutelato le regioni rispetto alle somme non pagate introducendo una compensazione tra le risorse che le aziende non hanno pagato e quanto gli enti sanitari regionali devono alle aziende per acquisiti diretti e prevedendo che se entro il 15 febbraio 2019 esse non rientrano delle risorse finanziarie connesse alle procedure di ripiano, il tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti rimane parametrato al livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard previsto per l'anno 2018, fino al recupero integrale delle predette risorse.

della legge 12/2019 che ha semplificato e completato il procedimento di ripiano della spesa farmaceutica per acquisti diretti per gli anni dal 2013 al 2017[29].

IL MONITORAGGIO DEI LEA

I risultati

12. Sulla base degli esiti delle verifiche infrannuali condotte dai Tavoli di monitoraggio si confermano nel 2017, accanto alle tendenze in miglioramento in numerosi settori, molte delle criticità e limiti riscontrate negli anni precedenti.

Guardando alla qualità delle prestazioni fornite dai SSR ed in particolare a quelle rientranti nei Livelli essenziali di assistenza (LEA)[30], permangono in numerose Regioni in Piano elementi di criticità legati all'insufficienza della rete di assistenza domiciliare o di strutture specifiche rivolte ad anziani e disabili, all'eccessivo numero di parti cesarei primari accompagnato da una percentuale ancora elevata di quelli che avvengono in strutture che non garantiscono un'adeguata sicurezza delle pazienti e a livelli di prevenzione, quali misurati dalla popolazione sottoposta a *screening* oncologici, al di sotto della soglia critica.

In recupero invece, dopo il drastico calo osservato negli anni precedenti, peraltro comune anche alle altre Regioni, la copertura delle vaccinazioni in età pediatrica a seguito dell'emanazione del DL n. 70/2017, che ha subordinato l'accesso a scuola alla presentazione della relativa certificazione.

Nonostante le carenze ricordate, migliorano nelle Regioni in Piano le prestazioni offerte dal Servizio sanitario, anche se solo l'Abruzzo presenta un punteggio complessivo della "Griglia" LEA in linea con le altre aree del Centro-Nord; il punteggio è comunque aumentato tra il 2016 e il 2017 in Lazio, Molise e Puglia che risultano "adempienti" insieme alla Sicilia mentre, nonostante il miglioramento, la Campania resta al di sotto della soglia minima richiesta. In netto peggioramento la Calabria, anche per l'insufficienza della qualità e copertura dei flussi informativi necessari al monitoraggio: la scarsa qualità dei servizi resi ai cittadini insieme all'accentuarsi di disavanzi finanziari

[29] La norma è intervenuta su sollecitazione delle regioni che per risolvere il ripiano della spesa farmaceutica degli anni 2013-2017 hanno sottoscritto con Farmindustria un Accordo in materia di *payback* farmaceutico. Nel far salva la finalità di cui al comma 582 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, prevede che nel caso in cui alla data del 15 febbraio 2019 non si sia perfezionato il recupero integrale delle risorse finanziarie connesse alle procedure di ripiano della spesa farmaceutica per gli anni 2013-2017, il direttore generale dell'AIFA accerta, entro il 30 aprile 2019, che sia stato versato dalle aziende farmaceutiche titolari di AIC almeno l'importo di euro 2.378 milioni, a titolo di ripiano della spesa farmaceutica per gli anni già indicati, al Fondo istituito presso il MEF che viene ridenominato Fondo per *payback* 2013-2017. Per l'accertamento che deve perfezionarsi entro il 31 maggio 2019, si prevede che Aifa possa avvalersi anche dei dati forniti dal MEF nonché dalle regioni interessate ed è previsto, inoltre, che nel conteggio devono essere computati sia gli importi già versati per i ripiani degli anni 2013-2017 che quelli versati risultanti dalle transazioni stipulate.

[30] L'erogazione dei LEA è monitorata, dall'apposito Comitato, attraverso una "Griglia" di indicatori (riguardanti l'assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera) aggiornato annualmente al fine di consentirne l'adattamento ai nuovi indirizzi politici-programmatori e di cogliere gli aspetti ritenuti più rilevanti. La metodologia prevede di assegnare ad ogni indicatore un peso di riferimento e di calcolare un punteggio rispetto al valore raggiunto dalla regione nei confronti dello standard nazionale. Secondo i criteri in vigore, una regione è considerata adempiente se presenta un punteggio ≥160 o compreso tra 140 e 160 senza alcun indicatore al di sotto della soglia definita critica; mentre è inadempiente se il punteggio complessivo è <140 o compreso tra 140 e 160 ma con almeno un indicatore critico. Tale valutazione complessiva è al momento disponibile per tutte le regioni relativamente all'esercizio 2016, mentre per il 2017 i dati del monitoraggio sono ancora provvisori.

privi di copertura hanno portato, come si è detto, alle misure emergenziali disposte con il decreto-legge 35 del 2019.

RIQUADRO 6 – LA SANITÀ NELLA REGIONE CALABRIA

Nell'ambito delle Regioni impegnate nei Piani di rientro, o nella loro prosecuzione in programmi operativi, la Calabria ha registrato il valore più basso di soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza: un punteggio complessivo pari a 136 secondo la Griglia LEA, al di sotto della soglia di adempienza (160) e in flessione rispetto alla precedente annualità (144 nel 2016 e 147 nel 2015). Le carenze sono ascrivibili in primo luogo alla qualità e alla sicurezza dell'assistenza ospedaliera: un numero eccessivo di parti cesarei primari superiore allo standard di riferimento fissato dal d.m. n. 70/2015 (29,6 per cento vs 15 per cento nelle strutture con meno di mille parti/anno; 27,4 per cento vs 25 per cento nelle strutture con più di mille parti/anno) e una quota di pazienti ultra-sessantacinquenni con diagnosi principali di frattura del collo del femore, operati entro 2 giornate in regime ordinario, molto inferiore alla soglia (31,8 per cento vs 60 per cento). Criticità sono ascrivibili anche all'adesione agli *screening* oncologici, che mostra valori fortemente inadeguati (2 per cento vs 9 per cento), e all'erogazione dell'assistenza territoriale con una quota insufficiente di anziani assistiti a domicilio (1,4 per cento vs 1,88 per cento).
A questa situazione fa riscontro l'elevata mobilità passiva extraregionale (20,5 per cento rispetto ad una media nazionale dell'8,3 per cento), che nel corso degli anni ha contribuito ad aumentare l'entità del disavanzo sanitario: complessivamente, infatti, la quota di valore delle prestazioni ospedaliere erogate a residenti da strutture ubicate in altre Regioni è in sostanziale crescita, attestandosi ad oltre 318 mln di euro.
Si rilevano, inoltre, ritardi nella riorganizzazione della rete ospedaliera (programmata con il DCA 64/2016 e valutata positivamente dai Tavoli), nelle procedure di accreditamento e nei rapporti con gli erogatori privati, nella definizione dei nodi della rete riabilitativa e della lungodegenza.
Gravi le carenze e/o criticità nella trasmissione dei report in materia di controlli delle cartelle cliniche e nella contabilità analitica riscontrate in tutte le aziende del SSR.
Tali andamenti si sono riflessi sulla situazione economico-finanziaria della sanità regionale. Al riguardo, in occasione della riunione del 4 aprile 2019 di verifica annuale sul 2018, il Tavolo adempimenti e il Comitato LEA hanno rilevato che la regione, al IV trimestre 2018, presentava un disavanzo di circa 169 milioni. Dopo il conferimento delle coperture, il risultato di gestione evidenziava ancora un disavanzo di circa 62 milioni. Pertanto i Tavoli hanno dato atto che si sono realizzate, con riferimento a tale esercizio, le condizioni per l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dalla legislazione vigente, ovvero: l'ulteriore incremento delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta in corso, rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0,30 punti; l'applicazione del blocco automatico del *turn over* del personale del SSR fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello in corso; il divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo.
I Tavoli hanno inoltre rilevato il persistere di numerose inadempienze riferite agli anni 2016 e 2017, che pregiudicano l'accesso alla quota premiale del FSN. Anche per l'anno 2015 persistono talune inadempienze, che dovranno essere riaffrontate in sede di definizione dei PO 2019-2021, nonché nei piani di rientro ex lege 208/15 delle aziende sanitarie.
Alla luce di tale situazione – *performance* negativa nella qualità delle prestazioni, sostanziale ritardo delle azioni previste dai Programmi Operativi, generale carenza dei flussi informativi che non consente una valutazione corretta dell'erogazione dei LEA e della programmazione regionale, e disavanzi privi di copertura - con il decreto-legge 35/2019 si è previsto, tra l'altro, che il Commissario ad acta proceda ad effettuare una verifica straordinaria sull'attività dei direttori generali degli enti del servizio sanitario regionale e l'eventuale loro sostituzione con commissari straordinari.

Per quanto riguarda le Regioni non in Piano, esse presentano tutte un punteggio complessivo superiore alla soglia, con valori compresi tra i 189 punti della Basilicata e i 221 del Piemonte[31]. Risulta invece non adeguato quello relativo ad alcune aree territoriali non sottoposte alla verifica degli adempimenti: si tratta delle Regioni a statuto speciale Valle d'Aosta e Sardegna (con un valore pari, rispettivamente, a 149 e 140) e della P.A. di Bolzano (120).

RIQUADRO 7 – IL NUOVO SISTEMA DI GARANZIA DEI LEA

Il Ministero della salute ha di recente pubblicato gli esiti della sperimentazione del modello del Nuovo Sistema di Garanzia dei LEA, approvato lo scorso dicembre in Conferenza Stato-Regioni e in vigore dal 2020: sulla base dei dati relativi al 2016, solo nove Regioni risulterebbero adempienti. La nuova metodologia non sintetizza in un unico punteggio la valutazione dei tre livelli di assistenza (ospedaliera, distrettuale e prevenzione), ma valuta distintamente ciascuno di essi, con un valore compreso in un *range* 0-100 per cento e un valore minimo di garanzia del 60 per cento

Per la sperimentazione è stato utilizzato un sottoinsieme degli 81 indicatori individuati. Sei per l'area della prevenzione (copertura vaccinale pediatrica a 24 mesi per esavalente e MPR, controllo animali e alimenti, stili di vita, screening oncologici); nove per l'attività distrettuale (tasso di ospedalizzazione di adulti per diabete, Bpco e scompenso cardiaco e tasso di ospedalizzazione di minori per asma e gastroenterite, intervallo chiamata-arrivo mezzi di soccorso, tempi d'attesa, prestazioni RM in pazienti over 65 anni, pazienti trattati in ADI, consumo di antibiotici, percentuale re-ricoveri in psichiatria, numero decessi da tumore assistiti da cure palliative, anziani non autosufficienti nelle Rsa); sette per l'attività ospedaliera (tasso di ospedalizzazione standardizzato rispetto alla popolazione residente, interventi per tumore maligno al seno eseguiti in reparti con volumi di attività superiore a 150 interventi annui, ricoveri a rischio inappropriatezza, quota di colecistectomie con degenza inferiore ai 3 giorni, over 65 operati di frattura al femore entro 2 giorni; parti cesarei in strutture con più e meno di 1000 parti l'anno).

Le nove Regioni che garantiscono i LEA secondo i nuovi indicatori sperimentali sono Piemonte, Lombardia, PA Trento, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche, le stesse che si trovano in testa alla classifica della vigente Griglia LEA.

Friuli-Venezia Giulia e Lazio non raggiungono il punteggio minimo in una sola attività, rispettivamente prevenzione e distrettuale. Seguono l'Abruzzo (appena sotto la sufficienza per l'attività distrettuale e ospedaliera) e la Puglia (appena sotto la sufficienza in tutte e tre le aree). Tutte Regioni che, secondo i parametri vigenti, risultavano adempienti nel 2016 con un punteggio compreso tra i 169 della Puglia e i 189 dell'Abruzzo (non è disponibile l'indicatore complessivo per il FVG) e che hanno visto migliorare la loro *performance* nel 2017.

A seguire c'è un sottogruppo di tre Regioni che presentano una valutazione complessiva tra il 40 e il 50 per cento: Basilicata, Sicilia e Calabria: le prime due adempienti secondo la Griglia vigente anche se con un punteggio complessivo poco sopra il minimo, ma con carenze più accentuate proprio nelle aree ora risultanti insufficienti, mentre la terza era fortemente inadempiente e si poneva al penultimo posto della graduatoria.

I punteggi più bassi (inferiori al 40 per cento in almeno un'area) riguardano cinque Regioni: Valle d'Aosta e PA Bolzano (sufficienti entrambe solo per l'ospedaliera), Molise e Sardegna (sufficienti solo per la prevenzione) e infine la Campania insufficiente in tutte le tre aree. Per quanto riguarda le due province autonome e la RSS, non si dispongono di indicatori complessivi antecedenti al 2017, anno in cui risultano tutte molto al di sotto della soglia minima richiesta; anche la Campania risultava inadempiente nel 2016, giudizio che è stato mantenuto nel 2017 anche se gli indicatori evidenziano un miglioramento significativo. Secondo l'attuale Griglia, invece, il Molise risultava adempiente nel biennio 2016-17.

E' da osservare che le insufficienze più gravi e più diffuse si riscontrano nell'area distrettuale e, sia pure in misura meno accentuata, nella prevenzione, confermando la carenza nell'assistenza territoriale e l'insufficienza degli *screening* e della copertura vaccinale già rilevate dalla Griglia

[31] Il Piemonte è uscito nel 2016 dal Piano di rientro.

LEA in vigore; mentre l'attività ospedaliera, a fronte della riorganizzazione intervenuta sia pure con ritardi in tutte le Regioni, presenta punteggi generalmente più alti.

Regioni	Prevenzione	Distrettuale	Ospedaliera
Piemonte	6,30	86,19	78,82
Val d'Aosta	59,16	39,07	60,21
Lombardia	80,92	69,12	69,12
Bolzano - P. A.	49,57	36,24	70,37
Trento - P.A.	69,41	88,49	92,40
Veneto	63,66	84,41	82,71
Friuli Venezia Giulia	52,00	71,43	78,96
Liguria	65,34	86,39	74,50
Emilia Romagna	70,27	83,14	84,83
Toscana	70,73	80,50	89,13
Umbria	73,90	65,56	77,86
Marche	61,74	71,39	64,81
Lazio	65,24	56,32	66,16
Abruzzo	65,29	57,12	59,75
Molise	68,08	46,00	33,38
Campania	50,21	29,05	25,41
Puglia	55,68	58,75	59,27
Basilicata	68,71	41,41	68,40
Calabria	51,39	48,71	53,35
Sicilia	48,48	73,08	72,39
Sardegna	65,51	35,48	55,75

legenda

> 80 %
70-80 %
60-70 %
50-60 %
40-50 %
< 40 %

La qualità dell'assistenza

13. Guardando ai singoli indicatori, per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, nel 2017 tutte le Regioni in Piano hanno rispettano il parametro di riferimento (un tasso totale standardizzato di dimissione inferiore o uguale a 160 per 1000 residenti), con Molise e della Campania che si pongono vicino alla soglia di riferimento e la Sicilia che segnala un'ulteriore contrazione dell'indicatore (116,5) confermando il valore più contenuto a livello nazionale. Tra le altre Regioni, i valori più bassi sono quelli del Veneto poco al di sotto di 120, della Lombardia e Toscana (122,1), Piemonte (123).

Per quanto riguarda l'offerta di posti letto, in questi ultimi anni si è registrata una significativa riduzione nelle Regioni in PdR che, nel 2017, presentavano tutte una dotazione all'interno della soglia corretta per la mobilità, come richiesto dal d.m. 70/2015. Ciononostante, il tasso di occupazione risulta in tali Regioni significativamente inferiore al 90 per cento, con valori compresi tra il minimo del 65,5 per cento in Calabria e il 74,5 in Molise e 76,1 in Puglia. Tutti in riduzione rispetto all'esercizio precedente.

Stazionaria la mobilità passiva extra-regionale (misurata dall'incidenza dei ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri per acuti in regime ordinario), pari in media all'8,3 per cento nel 2017 (8,2 nel 2016). Fenomeno da ricondurre in parte al processo di riordino delle strutture ospedaliere con una accentuazione delle differenze tra territori nella distribuzione delle competenze clinico-specialistiche.

TAVOLA 10.1

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA – (REGIONI IN PIANO DI RIENTRO)

	Lazio		Abruzzo		Molise		Campania		Puglia		Calabria		Sicilia	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ **160** o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico	**180**	**179**	**202**	**189**	**167**	**164**	**153**	**124**	**179**	**169**	**136**	**144**	**160**	**163**
Assistenza ospedaliera														
Dismissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤**160**	136	138	140	143	143	149	155	165	124	130	124	127	116	118
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in RO) **<8,3% VN**	9	9,3	15,7	16	27,2	26,6	9,4	8,9	8,9	8,7	20,5	21,3	7,2	7,1
peso medio dei ricoveri fuori regione dei residenti (acuti in DO) **>1,43 VN**	1,42	1,39	1,44	1,36	1,38	1,36	1,5	1,49	1,48	1,45	1,21	1,4	1,47	1,45
Posti letto tasso x 1000 residenti	3,51	3,55	4,0	4,3	3,56	3,88	3,09	3,09	3,14	3,08	2,93	2,91	3,11	3,15
PL acuti tasso x 1000 residenti	2,86	2,91	3,55	3,63	2,58	3,27	2,74	2,74	2,8	2,75	2,42	2,40	2,69	2,76
PL post acuzie tasso x 1000 resid.	0,65	0,64	0,34	0,53	0,58	0,61	0,34	0,34	0,34	0,34	0,5	0,5	0,42	0,39
Tasso occupazione RO **≥90***	73,9	74,9	73,9	76,5	74,5	76,8	68,4	70,3	76,1	76,5	65,5	66	70,2	70,5
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso **≤18 minuti**	16	16	21	21	21	21	20	19	20	20	18	21	18	17
Prevenzione														
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati **≥9**	9	7	9	9	9	7	3	3	4	2	2	2	3	3
Vaccinazioni														
Copertura 6 vaccinazioni base a 24 mesi **≥95%** (VN 94,4%)	96,8	96,8	97,3	97,1	97,2	97,3	95,4	92,7	94,4	93,3	96,1	95,8	91,3	91,6
MRP **≥95%** (VN 90,7%)	95,3	87,9	89,2	87,6	90,5	73,5	92	83,8	91,1	85,9	92,8	86,5	85,6	81,1
antinfluenzale >65 anni ≥75% (VN 52,5%)	51,8	51,5	49,1	48,6	61	52,4	57,4	56,7	59,4	57,4	61,2	57,9	54,3	52,9
Appropriatezza														
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario ≤**0,21**	0,15	0,17	0,13	0,14	0,18	0,20	0,24	0,26	0,18	0,20	0,14	0,14	0,12	0,12
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti **≤7 VN**	9,5	9,8	3,8	4,7	10,9	11,9	11,4	13,4	5,0	6,4	6,0	7,4	3,1	3,4
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età)per 1000 residenti **≤90 VN**	72,6	77,5	51,7	61,9	78,4	79,2	106,4	119,8	23,8	28,6	64,2	69,3	34,7	35,5
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani **≤265,3 VN**	250,3	253,2	275,3	274,6	252,5	260,4	259,3	269,7	277,5	283,2	224,4	224,9	233,7	234,8
Degenza media pre-operatoria (gg) **≤1,77 VN**	1,89	1,98	1,71	1,72	2,36	2,37	2,05	2,21	1,99	1,99	2,07	1,99	2,12	1,99
Qualità e sicurezza assistenza														
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite **≤141**	188,8	176,2	158,2	119,6	288,6	228,5	193,1	181,7	186,1	219,8	132,7	112,9	172,3	177,5
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco **≤409**	336	329	364	397	452	384	365	430	328	362	289	299	306,8	323,8
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti /anno **≤15%**	29,3	29,8	24,3	25,1	30,5	32,7	39,6	46,3	31,9	33,6	29,6	30,5	27,1	29,2
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno **≤25%**	27,5	27,4	24,9	25,0	nd	nd	38,5	44,2	29,5	31,0	27,4	26,6	30,5	28,7
% Parti pre-termine in punti nascita senza Utin **≤18%**	8,1	7,6	6,8	12,4	16,7	7,1	11,7	13,3	8,4	6,8	nd	nd	8,1	9,2
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario **≥60%**	46,9	59,8	60,5	42,2	23,5	35,2	49,3	25	58,3	52,5	31,8	29,3	69,5	68,9

Fonte: Ministero della salute, febbraio 2019
*Dato provvisorio (novembre 2018)
Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2017

Tuttavia, mentre nelle Regioni non in Piano essa è spesso accompagnata da un'elevata mobilità attiva, in quelle in Piano il saldo resta negativo, con valori particolarmente elevati in Calabria che evidenzia una mobilità passiva del 20,5 nel 2017, da correlare appunto alla scarsa qualità di molte delle erogazioni prestate; in Campania, a un valore della mobilità passiva in aumento e pari al 9,4 per cento, fanno riscontro ricoveri da fuori regione per il 2,9 per cento; la Sicilia, con una mobilità passiva al di sotto del parametro di riferimento (7,2 per cento), evidenzia un saldo negativo data una mobilità attiva estremamente contenuta (1,8 per cento); anche nel Lazio il flusso in entrata (8,1 per cento) non riesce a compensare quello in uscita (9 per cento). Si conferma il caso del Molise che, a fronte di una mobilità passiva pari al 27,2 per cento, presenta una mobilità attiva del 28,1 per cento, da ricondurre alla presenza nel territorio della sede di una delle strutture ospedaliere italiane di maggior prestigio.

Tra le Regioni non in Piano, spiccano quali poli di attrazione, la Lombardia, il Veneto e l'Emilia Romagna nel Nord Italia ed Toscana e Umbria al Centro. Evidenziano invece una mobilità passiva elevata ed un saldo negativo, oltre alla Sardegna, anche la VdA, la PA di Trento, la Liguria, le Marche e la Basilicata, che pure attraggono un flusso significativo da fuori regione.

Carenze diffuse si registrano nell'indicatore che misura l'efficacia della rete dell'emergenza territoriale, riferito all'intervallo intercorrente tra la ricezione delle chiamate da parte della Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso: rispetto ad un tempo massimo che deve essere inferiore o pari a 18 minuti, nel 2017 si raggiungevano 21 minuti in Abruzzo e Molise e i 20 minuti in Campania e Puglia; in linea con i tempi richiesti Sicilia e Calabria, che ha segnato sotto questo aspetto un marcato miglioramento; mentre di sotto della soglia si situa il Lazio, con tempi di intervento pari a 16 minuti.

Nelle Regioni non in Piano, al di sopra della soglia nel 2016 la Valle d'Aosta (24 minuti), l'Umbria (21 minuti), le Province di Trento (20 minuti) e Bolzano (19 minuti), mentre la Basilicata pur rimanendo al sopra del valore previsto riesce a ridurre i tempi di intervento dai 27 minuti del 2015, che evidenziavano uno scostamento "non accettabile" ai sensi della griglia LEA, a 24.

Al di sopra del valore medio nazionale, aumentato a 1,77 giorni nel 2017 rispetto all'1,70 del 2016, risulta nelle Regioni in Piano la durata della degenza media pre-operatoria, che costituisce un indicatore di appropriatezza dell'utilizzo delle sale operatorie e dei servizi di supporto all'attività chirurgica: in lieve peggioramento Sicilia e Calabria, con una durata di poco superiore a 2 giorni e il Molise con 2,36; stabile la Puglia su 1,99, in miglioramento il Lazio (da 1,99 a1,89),), la Campania (da 2,21 a 2,05) e l'Abruzzo che si colloca al di sotto della media nazionale (da 1,72 a 1,71). In peggioramento anche diverse Regioni non in Piano: si situavano nel 2017 al di sopra della media, VdA (1,81 giorni), la Liguria (1,97 giorni), e la Sardegna (1,96) e con punte particolarmente alte in nelle Marche (5,81) e in Basilicata (4,68).

TAVOLA 10.2

ALCUNI INDICATORI SU STRUTTURA, PREVENZIONE, APPROPRIATEZZA E QUALITÀ DELL'ASSISTENZA - (ALTRE REGIONI) – ANNI 2016-2017

	Valle D'Aosta		Piemonte		Lombardia		Liguria		Prov Trento		Prov Bolz		Veneto		Friuli V.G.		Emilia Romagna		Toscana		Marche		Umbria		Basilicata		Sardegna	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Adempiente: punteggio adempimento LEA ≥ 160 o compreso tra 160 e 140 e nessun indicatore critico	**149**		**221**	**207**	**212**	**198**	**185**	**196**	**185**		**120**		**218**	**209**	**193**		**218**	**205**	**216**	**208**	**201**	**192**	**208**	**199**	**189**	**173**	**140**	
Assistenza ospedaliera																												
Dimissioni tasso standardizzato x 1000 residenti ≤**160**	150	159	123	126	122	125	143	146	140	145	149	150	120	122	124	125	135	138	122	122	133	133	135	135	129	132	142	148
% ricoveri fuori regione dei residenti sul totale dei ricoveri in regione (acuti in RO) **<8,3% VN**	13,8	14,8	7,2	7,1	4,1	4	14,1	15,3	15,0	15	4,6	4,6	6,1	6,1	6,6	6,5	5,9	6,0	6,5	6,1	13,6	13,4	11,9	11,6	23,7	23,6	5,4	5,5
intervallo chiamata-arrivo mezzi soccorso **≤18 minuti**	24	24	17	17	15	14	14	14	19	20	19	19	18	19	18	17	16	15	15	15	18	18	21	21	24	25	nd	nd
Prevenzione																												
Screening oncologici Quota di residenti che hanno effettuato test in programmi organizzati **≥9**	15	15	11	11	9	9	9	9	15	13	9	9	15	15	15	15	15	15	13	13	9	9	11	13	9	9	3	5
Vaccinazioni																												
Copertura vaccinazioni base a 24 mesi ≥95% (VN 94,4)	93,5	90,9	95,7	95	94,9	93,4	94,9	94,2	93,8	92,8	85,7	85,1	93,4	91,8	90,2	89,2	94,6	93,0	95,6	94,3	93,2	92,2	95,7	94,4	97,7	97,4	96,0	95,6
MRP >95% (VN 90,7%)	90,3	83,1	94,7	91,1	93,9	93,3	90,8	82,1	91,6	87,3	71,8	67,5	92,3	89,1	86,5	83,2	93,4	87,4	93,5	89,3	88,2	83	94,4	89,4	92,9	90,6	93	90
antinfluenzale >65 anni ≥75% (VN 52,5%)	44,1	44,7	47,9	48,2	47,7	47,5	50,1	47,3	53,5	53,2	35,3	37,3	55,1	55,8	55,7	54,1	53,3	52,7	55,3	54,8	50,0	51,0	63,4	63,1	53,2	49,8	44,0	41,6
Appropriatezza																												
Rapporto tra ricoveri attribuiti a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e ricoveri attribuiti a DRG non a rischio di inappropriatezza in regime ordinario **≤0,21**	0,14	0,15	0,17	0,19	0,21	0,22	0,16	0,13	0,15	0,17	0,18	0,19	0,18	0,17	0,22	0,21	0,21	0,23	0,14	0,15	0,16	0,18	0,18	0,19	0,16	0,18	0,21	0,22
Tasso ricovero diurno di tipo diagnostico per 1000 residenti **≤7 VN**	3,4	3,2	1,8	1,7	1,3	1,4	5,5	5,7	1,9	2,3	3,6	3,4	0,9	1,0	2,9	2,9	2,1	2,6	2,4	2,9	4,3	4,6	1,9	1,9	3,9	4,1	3,9	4,5
Tasso di accesso di tipo medico (stand. per età) per 1000 residenti **≤90 VN**	96,9	95,4	41,5	40,6	9,7	11,6	120,1	123,7	70,5	70,3	29,2	33,0	15,5	18,7	67,3	68,1	35,3	112,3	60,4	64,1	82,4	84,3	48,5	53,4	62,6	65,3	88,0	92,2
T.O. over 75 anni per 1.000 ab. Anziani **≤265,3 VN**	299,9	316,6	223,0	228,6	261,8	266,7	262,6	252,9	287,7	297,6	356,3	369,5	280,8	280,9	297,9	298,8	310,1	288,6	275,5	273,0	261,8	256,1	289,2	288,6	261,9	260,7	285,50	288,30
Degenza media pre-operatoria (gg) **≤1,77 VN**	1,81	1,53	1,27	1,26	1,50	1,54	1,97	2,36	1,53	1,45	1,45	1,39	1,53	1,58	1,51	1,50	1,39	1,29	0,88	1,36	**5,81**	1,42	1,66	1,69	**4,68**	2,04	1,96	1,94
Qualità e sicurezza assistenza																												
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età pediatrica (< 18 anni) per asma e gastroenterite **≤141**	40,5	57,8	47,7	58,6	307,5	309,3	122,5	113,7	75,1	84,7	55,2	77,0	84,0	75.2	105,1	93,2	128,8	125,4	38,4	39,20	103,90	98,40	103,70	77,80	92,20	85,00	81,70	108,80
Tasso di ospedalizzazione (standardizzato per 100000 abitanti) in età adulta (>= 18 anni) per complicanze (a breve e lungo termine) per diabete, BPCO e scompenso cardiaco **≤409**	247,8	363,6	208,5	233,6	360,6	388,2	253,0	262,8	295,3	306,7	386,4	418,5	347,7	365,5	354,1	342,6	374,2	372,7	236,7	230,2	278,9	280,2	342,2	347,8	274,0	294,0	279,9	296,5
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con meno di 1000 parti /anno **≤15%**	20,1	21,2	18,5	19,5	20,0	20,4	20,1	20,0	10,8	14,9	17,3	19,5	18,8	18,6	15,8	15,5	17,0	16,7	18,2	17,2	23,7	24,7	20,3	20,1	28,3	28,4	28,4	30,2
Percentuale di parti cesarei primari in strutture con oltre 1000 parti/anno **≤25% (*)**	nd	nd	20,8	21,5	19,9	20,3	31,1	31,2	15,6	13,7	18,6	17,5	15,6	18,7	20,3	22,1	19,6	20,1	21,3	22,3	26,5	27,0	20,4	21,4	23,9	26,4	28,8	29,8
Percentuale di parti fortemente pre-termine in punti nascita senza UTIN **≤18%**	nd	nd	13,0	20,1	11,5	11,1	27,9	20,4	nd	4,7	nd	nd	10,1	8,7	nd	nd	9,9	8,9	12,4	12,0	24,2	36,0	14,1	17,3	10,7	11,5	nd	nd
Percentuale di pazienti (età 65+) con diagnosi principale di frattura del collo del femore operati entro 2 giornate in regime ordinario **≥60%**	79,5	86,8	66,8	65,3	70,1	64,7	54,1	57,2	72,4	75,7	71,4	77,8	71,3	69,1	71,1	73,8	72,7	73,9	77,2	76,1	57,5	58,2	53,0	52,9	56,9	51,2	56,8	51,1

Fonte: Ministero della salute, febbraio 2017
Dove indicato (VN) il valore di riferimento è relativo alla media nazionale 2017

Miglioramenti sono rilevati dall'indicatore costituito dal rapporto tra le dimissioni attribuite a DRG ad alto rischio di inappropriatezza e i ricoveri attribuiti a DRG che non presentano tale rischio. Tutte le Regioni nel 2017 hanno rispettato la soglia dello 0,21, ad eccezione della Campania (0,24), valore tuttavia in riduzione rispetto all'esercizio precedente, e del FVG con lo 0,22.

Si riduce anche l'utilizzo improprio dei reparti chirurgici come evidenziato sia dal tasso di ricovero diurno di tipo diagnostico, che resta sopra soglia nel Lazio, Molise e Campania, che dal tasso di accesso di tipo medico che si riduce in quasi tutte le Regioni, in Piano e non, restando al di sopra del limite in Campania (106,4 rispetto a 90), Liguria (120,1) e Valle d'Aosta (96,9).

Criticità in termini di appropriatezza clinico-organizzativa e di qualità dell'assistenza sono evidenziate invece dall'indicatore, in molti casi in peggioramento, che indica la frequenza di utilizzo del ricovero ordinario di pazienti in età pediatrica per specifiche patologie trattabili, invece, a livello territoriale. Solo una delle Regioni in Piano (Calabria) rientra all'interno del limite di riferimento, con un picco in Molise (288,6 rispetto a 141) che si pone al di sopra dello scostamento ritenuto accettabile. Tra le altre Regioni, criticità si colgono in Lombardia, dove l'indicatore anche se in lieve riduzione è oltre il doppio della soglia (307,5). Positivo il riscontro nel caso di malattie croniche riguardanti pazienti adulti: solo il Molise si situa al di sopra del valore limite, mentre la PA di Bolzano e la Campania, grazie ai miglioramenti significativi registrati negli ultimi anni, rientrano all'interno della soglia.

Si stabilizza sul valore dell'anno precedente, una media nazionale di 265 su 1000 abitanti anziani, il tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra-settantacinquenne, a fronte di andamenti molto differenziati: l'indicatore si riduce nelle Regioni in Piano, restando tuttavia al di sopra della soglia in Abruzzo e Puglia (275,3 e 277,5), mentre aumenta o non diminuisce in numerose Regioni non in Piano, collocandosi su punte elevate nelle PA di Trento e Bolzano (rispettivamente, 287,7 e 356,3), FVG (297,9), VdA (299,9), Emilia Romagna (317,1), Umbria (289,2) e Sardegna (285,5); Piemonte, Lombardia, Liguria, Marche e Basilicata si situano invece al di sotto della media.

È da osservare che la riorganizzazione della rete di assistenza e l'uso complessivamente più appropriato delle strutture ospedaliere non sempre sono stati accompagnati in questi anni da una adeguata offerta dell'assistenza territoriale rivolta alla parte "più debole" della popolazione, cioè anziani e disabili. Se è vero che evidenzia un miglioramento l'indicatore che misura la percentuale della popolazione ultra sessantacinquenne residente presa in carico da parte dei servizi di assistenza domiciliare integrata delle ASL e che tiene conto delle diverse modalità organizzative delle Regioni (nel 2017 risultavano infatti ancora insufficiente solo il Lazio con l'1,7 per cento rispetto alla soglia dell'1,88 e in peggioramento la Calabria con l'1,4 e la VdA con lo 0,1), nello stesso anno risultava inadeguata in molte Regioni in Piano l'offerta di posti equivalenti(espressione delle giornate di assistenza effettivamente erogate) in strutture residenziali per anziani non autosufficienti, con punte minime dello 0,8 in Molise e 1 in Campania rispetto ad un valore soglia del 9,8 per mille. Superiori alla media, invece, il valore riscontrato in Calabria (12,3). Delle restanti Regioni, nel 2017 si ponevano sotto la soglia VdA (1,3) e Basilicata (1,9).

TAVOLA 10.3

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI E DISABILI
(REGIONI IN PIANO DI RIENTRO)

	anziani assistiti in ADI (%) ≥ **1,88**		posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) ≥ **9,80**		posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) **≥0,50**		posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti)**≥0,22**		posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore **≥1**		numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti)**≥10,82**	
	Griglia LEA - scostamenti non accettabili											
	<1,56 e non in aumento		**<4,81 e non in aumento**		**<0,41 e non in aumento**		**<0,16 e non in aumento**		**<0,5**		**<8,47 e non in aumento**	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Italia	2,8	2,3	14,7	13,7	0,53	0,53	0,29	0,31	1,75	1,72	16,4	15,6
Lazio	1,7	1,3	4,5	3,9	0,42	0,41	0,19	0,21	1,90	2,04	11,54	13,95
Abruzzo	3,1	3,5	7,9	7,1	0,55	0,53	0,27	0,26	1,73	1,64	15,30	14,29
Molise	5,4	3,9	0,8	0,5	0,92	0,43	**0,05**	**0,05**	1,87	1,87	18,32	17,81
Campania	2,0	1,7	1,0	0,8	0,25	0,24	0,30	0,29	0,69	0,69	12,44	14,03
Puglia	1,9	1,6	5,4	5,1	0,62	0,58	0,33	0,32	1,73	1,73	23,01	17,22
Calabria	**1,4**	1,6	12,3	11,8	nd	nd	nd	nd	nd	nd	19,76	17,90
Sicilia	3,7	3,4	3,9	3,3	0,26	0,25	0,23	0,22	0,96	0,97	18,89	18,92

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute - Dati 2017 provvisori

TAVOLA 10.4

ALCUNI INDICATORI DELL'ASSISTENZA TERRITORIALE AD ANZIANI DISABILI
(ALTRE REGIONI)

	anziani assistiti in ADI (%) ≥ **1,88**		posti equivalenti per assistenza agli anziani ≥ 65 anni in strutture residenziali (tasso per 1000 anziani residenti) ≥ **9,80**		posti equivalenti residenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti) **≥0,50**		posti equivalenti semiresidenziali in strutture che erogano assistenza ai disabili (tasso per 1000 residenti)**≥0,22**		posti letto in Hospice rapporto su 100 deceduti per tumore **≥1**		numero assistiti presso i Dipartimenti di salute mentale (tasso per 1.000 residenti)	
	Griglia LEA - scostamenti non accettabili											
	<1,56 e non in aumento		**<4,81 e non in aumento**		**<0,41 e non in aumento**		**<0,16 e non in aumento**		**<0,5**		**<8,47 e non in aumento**	
	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016
Italia	2,8	2,3	14,7	13,7	0,53	0,53	0,29	0,31	1,75	1,72	16,4	15,6
Valle D'Aosta	**0,1**	0,3	**1,3**	1,3	**0,33**	0,35	n.d.	n.d.	1,82	1,82	13,19	nd
Piemonte	2,4	2,6	27,9	24,3	0,71	0,65	0,28	0,27	1,13	0,96	20,08	16,78
Lombardia	2,1	2,4	27,8	26,4	0,81	0,82	0,42	0,42	2,84	2,55	17,39	17,17
Liguria	3,2	3,1	14,1	13,8	0,74	1,08	0,37	0,42	1,33	1,33	20,97	19,97
Prov TN	3,3	3,3	72,6	69,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11,31	16,83
Prov BZ	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Veneto	4,2	3,2	21,5	21,7	0,67	0,68	0,7	0,73	1,35	1,37	18,42	17,75
Friuli VG	2,8	2,5	22,0	21,5	0,71	0,66	0,16	0,16	1,77	1,84	16,59	15,36
Emilia Romagna	3,5	3,3	15,1	14,9	0,5	0,51	0,50	0,50	2,0	2,0	21,32	21,65
Toscana	3,1	3,0	9,4	9,2	0,41	0,45	0,28	0,30	1,08	1,04	14,96	13,40
Marche	2,6	1,9	13,6	12,8	0,6	0,57	0,23	0,23	1,41	1,39	13,34	16,04
Umbria	2,7	2,0	17,8	9,5	0,43	0,40	0,50	0,51	1,09	1,09	18,33	16,67
Basilicata	2,7	1,8	1,9	1,7	0,70	0,72	**0,15**	0,15	1,74	2,27	15,02	10,39
Sardegna	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,41	0,43	0,23	0,25	5,05	4,40	7,99	1,76

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute - Dati 2017 provvisori

Sempre nell'ambito dell'assistenza territoriale, il monitoraggio evidenzia una carenza, nelle Regioni in Piano e non, di dotazione di posti equivalenti nelle strutture residenziali e semiresidenziali per disabili. In aumento, invece, la dotazione di posti letto in strutture *hospice*, risultata insufficiente solo in Campania (0,69 rispetto alla soglia ≥1 su 100). Risulta adeguato, infine, in tutte le Regioni con l'eccezione della Sardegna (ma comunque in aumento), il numero di assistiti presso il Dipartimento di salute mentale.

Confermano il persistere di gravi deficit gli indicatori ricadenti nell'ambito della qualità e sicurezza assistenziale.

Nonostante i significativi miglioramenti registrati negli ultimi anni con riferimento alle operazioni dei pazienti con rottura del collo del femore, delle Regioni in Piano solo due (Sicilia e Abruzzo) superano nel 2017 la soglia del 60 per cento dei casi di intervento entro il secondo giorno del ricovero, mentre nelle restanti tale percentuale scende significativamente, ponendosi al 49,3 per cento della Campania e al 31,8 della Calabria. Si allungano i tempi in Lazio e Molise che presentano una percentuale, rispettivamente, del 46,9 e del 23,5 per cento, valore quest'ultimo configurante uno scostamento non accettabile. Nelle altre aree del Paese si evidenziano valori compresi tra il 70 e l'80 per cento, con l'eccezione delle Marche, Basilicata e Sardegna che si situano intorno al 57 per cento, della Liguria al 54 e l'Umbria al 53 per cento.

Persiste, inoltre, un ricorso eccessivo al taglio cesareo nei parti primari. Guardando alle Regioni in Piano, nelle strutture che eseguono un numero di parti inferiore a 1.000 unità nell'anno, nel 2017 si registrano punte del 40 per cento in Campania (comunque in riduzione rispetto al 2016), valori intorno al 30 per cento nelle restanti Regioni salvo l'Abruzzo con il 24 per cento, ben al di sopra comunque alla soglia di riferimento (15 per cento). Anche le Regioni non in Piano si pongono sopra la soglia di riferimento, con la sola eccezione della P.A. di Trento, con valori intorno al 20 per cento e una punta del 28 in Basilicata e Sardegna. Non ancora risolta, infine, in Campania, Molise e Sicilia la questione dei punti nascita con meno di 500 parti l'anno che, oltre a comportare costi più elevati, non garantiscono adeguati standard di sicurezza; in ritardo anche l'organizzazione della rete neonatologica.

Ancora fortemente critica l'area degli *screening* oncologici in alcune Regioni in Piano (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), che presentano scostamenti non accettabili rispetto al valore normale della Griglia LEA; Lazio, Abruzzo e Molise, sia pure in aumento, si attestano sulla soglia minima. Tali criticità sono ascrivibili sia ad una percentuale di estensione alla partecipazione (numero di inviti rispetto alla popolazione *target*) ancora molto inferiore all'obiettivo del 100 per cento, sia ad un'adesione (numero di soggetti sottoposti a *screening* rispetto al numero dei soggetti invitati) spesso estremamente contenuta. Pari o al di sopra la soglia richiesta si pongono le restanti Regioni, fatta eccezione la Sardegna che presenta ancora uno scostamento rilevante.

Nonostante il significativo miglioramento registrato dopo l'adozione del DL 73/2017, la copertura vaccinale in età pediatrica presenta ancora un'elevata criticità: per quanto riguarda l'esavalente, in numerose Regioni il *target* del 95 per cento raccomandato dall'OMS non è stato raggiunto e in altre si è ben al di sotto della soglia ritenuta accettabile in base alla Griglia LEA (copertura inferiore al 92 per cento in più di un caso). Il *gap*, inoltre, non sempre è recuperato in età pre-scolare evidenziando così un'elevata esposizione al rischio dei bambini non vaccinati. Tali criticità si accentuano nelle altre tre vaccinazioni obbligatorie richieste già da tempo (morbillo, parotite e rosolia) e per il vaccino anti-varicella di nuova introduzione che, con una copertura al 46, 7 al 30 giugno

2018, è ben lontano dalla soglia del 60 per cento che doveva raggiungersi nel 2017 (75 per cento nel 2018).

La piena implementazione del Piano nazionale per la prevenzione vaccinale sembrerebbe quindi richiedere, da un lato, una migliore organizzazione dei centri vaccinali che faciliti l'accesso al servizio insieme ad un'attività di promozione della vaccinazione affinché l'offerta venga favorevolmente accettata dalla popolazione; dall'altro, occorre superare le carenze delle anagrafi regionali che riducono la funzionalità del sistema di sorveglianza.

Anche la copertura per vaccinazione antinfluenzale negli anziani presenta valori non adeguati rispetto alla soglia del 75 per cento della popolazione interessata e al valore del 66 per cento raggiunto nel 2008-2009: negli anni successivi tale percentuale si è ridotta in quasi tutte le Regioni, arrivando nel 2017 al 52,5 per cento in media nazionale. Migliori, ma comunque inadeguati, i risultati dell'Umbria (63,4 per cento), Molise e Calabria (61) e della Puglia (59,4). Tale insufficiente copertura è posta in relazione alla più elevata morbillità rilevata in questi ultimi anni, con conseguenze particolarmente gravi per gli anziani e le persone affetti da patologie croniche preesistenti.

RIQUADRO 8 - PROGRESSI E CRITICITÀ' NELLA COPERTURA VACCINALE IN ETÀ PEDIATRICA

Importanti passi avanti sono stati compiuti nel corso del 2017 e del 2018 per quanto riguarda le vaccinazioni. Alla luce della riduzione della copertura riscontrata negli ultimi anni, che denotava un calo di fiducia nei vaccini come principale strumento per prevenire casi di malattia e relative complicazioni, sono state adottate diverse azioni. A seguito dell'approvazione del Piano Nazionale della Prevenzione Vaccinale 2017-2019 (PNPV), le nuove vaccinazioni sono state incluse nei LEA[32] e, con la legge di bilancio 2017, sono stati stanziati i fondi per il parziale rimborso alle Regioni della spesa sostenuta per l'acquisto dei vaccini previsti dal nuovo calendario (100 milioni per il 2017, 127 milioni per il 2018 e 186 milioni a decorrere dal 2019), la cui ripartizione per il 2018 è stata approvata con l'Intesa Stato-Regioni del 1 agosto 2018.
Misure straordinarie sono state poi adottate con il DL n. 73/2017[33], che ha esteso a dieci il numero delle vaccinazioni obbligatorie, subordinando l'accesso a scuola alla certificazione delle stesse, cui si aggiunge l'offerta attiva e gratuita, senza obbligo, di ulteriori quattro vaccinazioni. E' stato inoltre destinato un fondo *ad hoc* all'implementazione dell'Anagrafe vaccinale[34], strumento fondamentale per il monitoraggio puntuale dei dati di copertura e la valutazione dei programmi ed interventi.
A seguito di tali misure, accompagnate da una strategia di comunicazione (compresa quelle di contrasto alla disinformazione) e promozione da parte del Ministero della salute e delle regioni, si è rilevato un significativo aumento della copertura vaccinale per tutte le fasce di età, come evidenziato dalle rilevazioni compiute a fine 2017 e ripetute, per le medesime coorti, nel 2018[35].

[32] Il 19 gennaio 2017 è stato approvato con Intesa in Conferenza Stato-Regioni il PNPV 2017-2019, il cui calendario vaccinale è stato inserito nel dPCM 12 gennaio 2017 (pubblicato il 18 marzo in G.U.) che definisce i nuovi LEA.
[33] Convertito in legge n. 119 del 31 luglio 2017.
[34] Istituito con decreto del Ministro della salute del 17 settembre 2018, il sistema informativo Anagrafe vaccinale raccoglie a livello nazionale le informazioni riportate sui certificati vaccinali presenti nelle anagrafi regionali, ed in particolare i dati relativi ai soggetti vaccinati, i soggetti da sottoporre a vaccinazione, i soggetti immunizzati, i soggetti per i quali le vaccinazioni possono essere omesse o differite solo in caso di accertato pericolo per la salute, le dosi e i tempi di somministrazione delle vaccinazioni effettuate, gli eventuali effetti indesiderati. Il d.m. specifica inoltre le funzionalità che le anagrafi regionali devono mettere a disposizione e, sulla base di quanto stabilito dal PNPV 2017-2019, individua il data set minimo di informazioni che le Regioni devono trattare per la realizzazione delle anagrafi uniche a livello regionale, requisito indispensabile per la corretta alimentazione dell'Anagrafe nazionale. Per contro, l'Anagrafe nazionale mette a disposizione delle Regioni le informazioni relative alle vaccinazioni effettuate in una regione diversa da quella di residenza.
[35] Nel corso del 2018 è stata effettuata una rilevazione *ad hoc* (al 30 giugno), per valutare l'impatto del DL 73/2017, richiedendo esclusivamente i dati relativi alle coorti 2015, 2014 e 2010, che erano state oggetto di rilevazione routinaria

Nonostante tale miglioramento, i dati evidenziano il permanere di criticità, soprattutto per quanto riguarda alcune coperture vaccinali di recente introduzione nei LEA e le vaccinazioni raccomandate.
Più in particolare, con riferimento alle vaccinazioni obbligatorie a 24 mesi rientranti nella esavalente, rispetto al target del 95 per cento raccomandato dal Ministero della salute e dall'OMS, la copertura, che era scesa dal 95,7 per cento del 2013 in media nazionale al 93,4 del 2016, è risalita al 94,5 per cento al 31 dicembre 2017 e al 30 giugno 2018 era nuovamente al di sopra del 95 per cento nelle coorti 2015 (24 mesi +6). In diverse regioni (Sicilia, Veneto, PA di Trento e Marche), tuttavia, il target non è stato raggiunto e in altre (PA di Bolzano per tutte le vaccinazioni e FVG per alcune) si è al di sotto della soglia ritenuta accettabile in base alla Griglia LEA (copertura inferiore al 92 per cento in più di un caso). Il gap, inoltre, non sempre è recuperato in età pre-scolare (36+6 mesi) e resta ampio soprattutto nella fascia 5-6 anni + 6 mesi, evidenziando così un'elevata esposizione al rischio dei bambini non vaccinati.
In aumento (sempre con riferimento alle coorti 2015 oggetto della rilevazione al giugno 2018) ma ancora inadeguata la copertura a 24+6 mesi per morbillo, parotite e rosolia (MRP): 94,1 per cento in media rispetto all'85,4 per cento nel 2016. Si colloca tuttavia poco al di sopra dell'82 per cento nella PA di Bolzano e intorno al 91 per cento per FVG e Sicilia. Insufficienti in numerose le regioni i risultati della vaccinazione per la varicella: inserita tra quelle obbligatorie dal DL 73/2017, presenta una copertura media del 46,7 per cento (rispetto a un obiettivo del 60 per cento nel 2017 che sale al 75 nel 2018 e al 95 nel 2019): a fronte di 11 regioni che superano ampiamente la soglia arrivando al 91,7 per cento in Puglia, 90,6 in Toscana, 89,7 in Veneto, risultati insufficienti si riscontrano in otto regioni, di cui quattro (Lombardia, Umbria, Piemonte e VdA) con valori intorno al 5 per cento. Molto eterogenea anche la copertura per le vaccinazioni raccomandate[36].

RIQUADRO 9 – LISTE D'ATTESA

È proseguito anche nel 2018 il monitoraggio delle prestazioni ambulatoriali per valutare il tempo intercorso tra la data di effettiva erogazione della prestazione e quella di prenotazione e quindi di saggiare l'impegno nel garantire l'erogazione di prestazioni entro i tempi appropriati alle condizioni cliniche dei pazienti. Esso ha riguardato 8 prestazioni: visita ortopedica; visita oculistica; visita cardiologica; mammografia; ecografia ostetrica–ginecologica; ecocolordoppler dei tronchi sovraortici; RMN della colonna vertebrale; TAC Torace senza e con contrasto.
Dall'analisi aggiornata al novembre 2018 sono derivate le percentuali di garanzia del rispetto dei tempi rilevate a livello nazionale riassunte nella tabella che segue. I risultati sono posti a raffronto con quelli emersi nella analisi svolta nel 2017. Ciò che emerge dal confronto è che pur confermandosi livelli di prestazioni garantite abbastanza elevati, in un solo anno si registra un diffuso peggioramento delle quote. Ciò è particolarmente netto per le prestazioni urgenti, quelle che dovrebbero essere garantite entro 10 giorni. Fatta eccezione per le ecografie ginecologiche, registrano un peggioramento tutte le altre prestazioni. Anche nel caso delle prestazioni differibili la quota peggiora in 3 delle otto specialità.
Di qui la rilevanza del tema e l'importanza del nuovo piano nazionale approvato nel febbraio 2019 e che le regioni dovranno recepire in tempi brevi (2 mesi). Nel nuovo Piano si confermano i contenuti di quello 2010- 2012, ma se ne individua altri innovativi.

al 31 dicembre 2017, per misurare l'eventuale ulteriore aumento nelle rispettive CV a distanza di 6 mesi. I dati della rilevazione, con l'eccezione di Molise e Campania, sono disponibili all'indirizzo http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_tavole_20_allegati_iitemAllegati_3_fileAllegati_itemFile_7_file.pdf.

[36] In media nazionale la copertura è del 92 vs il 95 per cento per lo pneumococco e di appena il 16,5 per cento per il rotavirus e 47,1 per il meningococco B rispetto alla soglia del 60 per cento nel 2017 e del 75 nel 2018.

TAVOLA RQ9.1

PRESTAZIONE SANITARIA	Rapporto % tra prestazioni garantite e il totale delle prestazioni			
	Classe di priorità prestazione B (breve: entro 10 gg)		Classe di priorità prestazione D (differibile: entro 30 gg visite; entro 60 gg accertamenti diagnostici)	
	2018	2017	2018	2017
Visita ortopedica	80,57%	82,18%	91,62%	88,77%
Visita oculistica	85,83%	90,12%	68,42%	67,56%
Visita cardiologica	79,42%	81,20%	86,17%	85,54%
TAC Torace senza e con contrasto	78,14%	84,28%	85,84%	89,27%
Mammografia	87,14%	90,68%	80,28%	80,84%
RMN Colonna vertebrale	78,90%	86,20%	92,28%	98,42%
Ecografia Ostetrica - Ginecologica	85,31%	82,59%	93,29%	93,59%
Ecocolordoppler dei tronchi sovraortici	84,08%	87,43%	84,94%	87,51%

Si prevede una netta definizione dei canali per le diverse tipologie di accesso garantendo sistemi di prenotazione basati su criteri di priorità per il primo accesso, mentre, nel caso dei controlli successivi, la presa in carico del paziente deve avvenire con la prenotazione da parte del medico specialista, A tal fine le Aziende devono prevedere idonee modalità per consentire la prenotazione da parte del medico specialista. E' previsto l'uso obbligatorio delle classi di priorità previste dal Piano nazionale, definendo per la Classe P (prestazione programmabile) una tempistica di 120 gg a partire dal 1 gennaio 2020.
Si prevede la totale visibilità delle Agende di prenotazione delle strutture pubbliche e private accreditate, nonché quelle dell'attività istituzionale e della libera professione intramuraria, da parte dei sistemi informativi aziendali e regionali. Tutte le Agende di prenotazione devono essere gestite dai sistemi CUP e devono essere suddivise per Classi di priorità. Attraverso il CUP on-line i pazienti dovrebbero poter consultare in tempo reale l'attesa relativa a visite e esami erogati in regime istituzionale o in libera professione, nonché prenotare e modificare le loro prenotazioni. Nel nuovo piano si prevede poi che se per una prestazione specialistica (prime prestazioni in classe di priorità) verrà superato il tempo massimo di attesa previsto per legge, il paziente potrà recarsi, secondo una specifica procedura, in una struttura privata convenzionata senza costi aggiuntivi.
Il rispetto degli impegni assunti dai Direttori Generali per il superamento delle criticità legate ai lunghi tempi di attesa costituisce elemento prioritario della loro valutazione, secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia e fermo restando quanto disposto dall'articolo 3 bis, comma 7 bis, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.
Sono inoltre ampliate le prestazioni ambulatoriali e di ricovero oggetto di monitoraggio e sono estesi a tutte le Regioni e Province autonome. Nelle strutture che non rispetteranno i tempi di attesa individuati dalla regione si potrà attuare il blocco dell'attività libero professionale intramuraria. E' istituito l'Osservatorio Nazionale sulle Liste di Attesa che, oltre a provvedere a monitorare l'andamento delle misure previste nel Piano, a rilevare le criticità e a fornire indicazioni per uniformare comportamenti, superare le disuguaglianze e rispondere in modo puntuale ai bisogni dei cittadini, fornirà periodicamente elementi informativi, dati ed indicatori per il Nuovo Sistema di Garanzia dell'assistenza sanitaria.
Nella legge di bilancio 2019 sono stati infine stanziati 350 milioni di euro in tre anni (2019-2021) per ridurre le liste di attesa e garantire più efficienza, responsabilità, trasparenza, facilità e semplicità nella gestione.

LA SPESA SANITARIA: TRA PREVISIONI DI MEDIO PERIODO, MODIFICHE DELL'OFFERTA E SISTEMA DI SOSTEGNO

14. Le previsioni sugli andamenti del fabbisogno sanitario nei prossimi anni, anche alla luce del progresso tecnologico e dell'incremento nei costi dell'assistenza, l'evoluzione registrata di recente nella struttura della spesa (e nel suo finanziamento) e il permanere di vincoli stringenti per la finanza pubblica sono destinati a condizionare nei prossimi anni la gestione del settore.

In questo quadro, l'esigenza di salvaguardare il carattere universalistico dell'intervento pubblico si troverà stretta tra la difficoltà di contare su un significativo aumento della quota di finanziamento pubblico per la tutela della salute e quella di garantire, in tempi ragionevoli, un adeguamento dei LEA alle innovazioni che si presenteranno sul fronte delle cure. Di qui, la necessità di rivedere l'intero sistema di finanziamento, a partire dalle modalità di determinazione del fabbisogno standard, ma anche dal trattamento da riservare alle misure di compartecipazione alla spesa, alle misure di sostegno per via fiscale a quella a carico dei cittadini e a quella intermediata attraverso i fondi integrativi. Ciò nella consapevolezza che anche un significativo recupero di appropriatezza, efficacia, efficienza del SSN, che deve essere in ogni caso perseguito con decisione, non sarà sufficiente a dare risposte soddisfacenti all'evoluzione dei bisogni. Da questo punto di vista, anche guardando al rapido incedere del progresso tecnico, il prossimo quinquennio rappresenta l'orizzonte entro cui definire le linee su cui deve muovere il processo di riforma, guardando alle scelte da assumere in quadro di complessiva coerenza delle politiche di *welfare*.

15 Come sottolinea da ultimo anche il DEF 2019, le previsioni di medio-lungo periodo della spesa pubblica legata alla popolazione anziana e, in particolare la sanità, elaborate in linea con le indicazioni metodologiche definite a livello europeo in ambito EPC-WGA[37], indicano a partire dal 2022 un andamento crescente dell'incidenza della spesa su Pil. Tali previsioni, oltre ad essere funzionali all'analisi della sostenibilità di medio-lungo periodo delle finanze pubbliche, forniscono un quadro delle tendenze con cui dovrà confrontarsi il sistema sanitario e rispetto al quale già nel breve periodo è necessario assumere scelte coerenti.

Il totale della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione decresce lievemente nel quadro di recente aggiornato, da 27,9 per cento del Pil del 2015 al 27,7 per cento nel 2020, ma successivamente aumenta gradualmente, fino ad attestarsi al picco del 30,9 per cento del Pil nel 2045. Solo nell'ultima parte dell'orizzonte di previsione il rapporto torna a ridursi, attestandosi al 27 per cento del Pil nel 2070.

[37] Le previsioni elaborate dall'Eurostat sull'Italia si basano su alcune ipotesi demografiche: *i)* un flusso netto di immigrati di circa 190 mila unità medie annue, con un profilo crescente fino al 2040 e decrescente successivamente; *ii)* un livello della speranza di vita al 2070 pari a 86,9 anni per gli uomini e a 90,9 anni per le donne; iii) un tasso di fecondità totale al 2070 pari a 1,66. Adottate per il quadriennio 2019-2022 ipotesi di crescita, sia a prezzi costanti che a prezzi correnti, in linea con le indicazioni del quadro macroeconomico tendenziale della Def 2019, per il periodo successivo valgono le ipotesi strutturali dello scenario *EPC-WGA baseline* 2018. Si prevede un tasso di variazione medio annuo della produttività reale del lavoro crescente fino al 2045, dove si attesta su un valore attorno all'1,6 per cento, per poi scendere a circa 1,5 per cento del Pil alla fine del periodo di previsione. Sul fronte occupazionale, il tasso di occupazione nella fascia di età 15-64 è previsto crescere dal 58,8 per cento del 2018 al 62,2 per cento del 2070. L'interazione delle suddette ipotesi con le dinamiche demografiche determina un tasso di crescita del Pil reale che si attesta, nel periodo 2023-2070, attorno all'1 per cento medio annuo. A partire dal 2025, il deflatore del Pil e il tasso di inflazione sono assunti pari al 2 per cento, valore raggiunto linearmente dall'1,6 per cento del 2022.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, la previsione[38] è stata effettuata sulla base della metodologia del *reference scenario*[39] che recepisce, oltre agli effetti derivanti dall'invecchiamento demografico, anche gli effetti indotti da ulteriori fattori esplicativi in grado di incidere significativamente sulla dinamica di tale spesa. Dopo una fase iniziale di riduzione per effetto delle misure di contenimento, la previsione del rapporto fra spesa sanitaria e Pil presenta un profilo crescente a partire dal 2022 e si attesta attorno al 7,9 per cento nel 2060 e al 7,7 per cento del Pil nel 2070.

16. Un tale quadro previsivo deve essere letto anche in relazione alle modifiche intervenute negli ultimi anni alla spesa complessiva destinata al settore. Come sottolineato anche nel Rapporto dello scorso anno, tra il 2012 e il 2017 la spesa per la salute, nonostante il contenimento della dinamica della spesa pubblica, ha continuato a crescere soprattutto nella sua componente a carico del cittadino. Nel 2017 (ultimo esercizio per il quale si dispone un quadro completo di fonte ISTAT) la spesa totale era pari a 154,5 miliardi di cui 117,2 pubblica e 37,3 privata. Se il finanziamento pubblico era pari al 74 per cento della spesa totale, la spesa privata *out of pocket* era pari al 22-23 per cento e quella coperta da fondi, casse, assicurazioni era pari al 4-5 per cento. La spesa sanitaria diretta delle famiglie è cresciuta tra il 2012 e il 2017 dell'14,9 per cento contro il 2,9 per cento di quella delle amministrazioni pubbliche. Di rilievo la crescita anche di quella coperta da regimi di finanziamento volontari (+17 per cento).

La quota di spesa a carico delle famiglie ha raggiunto il 2,3 per cento del prodotto. Un peso superiore a quello della Germania (1,8 per cento), in linea con l'incidenza rilevata in Francia, ma inferiore al livello raggiunto in Spagna e Portogallo dove si pone tra il 2,6 e il 3 per cento del prodotto. Rimane, invece, inferiore (anche se in crescita) il ruolo delle forme assicurative.

La pubblica amministrazione continua ad essere il principale finanziatore della spesa per tutte le funzioni (la spesa per assistenza per cura e riabilitazione è per oltre l'80 per cento assicurata dalla PA), tuttavia nello stesso periodo, a fronte di una flessione dell'0,3 per cento di quella pubblica (per il calo della componente per la funzione di assistenza ospedaliera in regime ordinario spiegata da una progressiva diminuzione dei ricoveri), quella diretta delle famiglie è cresciuta del 27 per cento. Al suo interno, sono quella ambulatoriale (+32,5 per cento) e quella domiciliare (+34 per cento) che presentano le variazioni più forti, anche per l'ampliarsi delle liste d'attesa e per l'aumento delle compartecipazioni e la conseguente riduzione del differenziale tra tariffe pagate nel pubblico a quelle del settore privato.

---

[38] La previsione sconta gli effetti finanziari connessi con lo slittamento al 2019 degli oneri per il mancato rinnovo, per il solo 2018, delle convenzioni per l'assistenza medico generica e per i professionisti della medicina ambulatoriale nonché degli oneri contrattuali, per il triennio 2016-2018, per il solo personale dipendente dirigente a seguito della mancata sottoscrizione dei relativi contratti, così come previsto dalla legge di bilancio per il 2018 e gli oneri per il rinnovo dei contratti e delle convenzioni per il triennio 2019-2021, ai sensi della legge di bilancio del 2019.

[39] Il *reference scenario*, applicato dal 2023, prevede, in particolare, per la componente *acute* della spesa sanitaria: *i)* l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, secondo cui gli incrementi di speranza di vita si traducono in anni vissuti in buona salute in misura pari al 50 per cento (anziché 100 per cento come nel caso dell'applicazione "integrale"); *ii)* la dinamica del costo unitario (*unit cost*) "agganciata" al Pil pro capite; *iii)* l'elasticità del costo unitario rispetto al Pil pro capite superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070). Per la componente *Long Term Care* della spesa sanitaria il *reference scenario* prevede: *i)* l'applicazione "parziale" della metodologia del *dynamic equilibrium*, come per la componente *acute* della spesa sanitaria; *ii)* la dinamica del costo unitario "agganciata" alla produttività; *iii)* l'elasticità del costo unitario alla produttività superiore all'unità (si riduce linearmente nel periodo di previsione passando dall'1,1 iniziale ad 1 nel 2070).

Anche la spesa per assistenza a lungo termine è per oltre il 76 per cento finanziata dall'operatore pubblico, ma nei cinque anni osservati a fronte di un aumento del 4,5 per cento di quella coperta dal pubblico, quella a carico delle famiglie è aumentata del 14 per cento, influenzata principalmente dagli aumenti della componente per assistenza ospedaliera (+11,7 per cento) e, soprattutto di quella ambulatoriale e domiciliare (rispettivamente +33,8 e +34,3 per cento).

La spesa per prodotti farmaceutici e altri apparecchi terapeutici è sostenuta per il 56,5 per cento dalla pubblica amministrazione e per il 43 per cento dalle famiglie.

La forte crescita dei prodotti farmaceutici finanziata dal pubblico è, naturalmente, in diretto rapporto con l'aumento registrato sia negli acquisti di farmaci innovativi sia dalla dinamica crescente dei dispositivi medici. Una voce, quest'ultima, che ha inciso anche sulla spesa delle famiglie, in aumento nel periodo di oltre il 7,8 per cento e che rappresenta poco meno del 75 per cento della loro spesa ed è destinata ad apparecchi e altri presidi medici (lenti correttive, lenti a contatto, apparecchi ortodontici e altro).

TAVOLA 11

LA SPESA SANITARIA PER TIPO DI FINANZIAMENTO E FUNZIONE DI ASSISTENZA

Funzione di assistenza	2017				var. 17/12				composizione 2017			
	PA e assicurazioni sanitarie a contribuzione obbligatoria	Regimi di finanziamento volontari	Spesa diretta delle famiglie	Totale	PA e assicurazioni sanitarie a contribuzione obbligatoria	Regimi di finanziamento volontari	Spesa diretta delle famiglie	Totale	PA e assicurazioni sanitarie a contribuzione obbligatoria	Regimi di finanziamento volontari	Spesa diretta delle famiglie	Totale
Assistenza sanitaria per cura e riabilitazione	**67.212**	**1.202**	**15.919**	**84.333**	**-0,32**	**8,48**	**27,74**	**4,12**	**79,7**	**1,4**	**18,9**	**100,0**
ospedaliera in regime ordinario per cura e riabilitazione	*40.835*	*183*	*1.465*	*42.483*	*-2,56*	*12,27*	*4,57*	*-2,27*	*96,1*	*0,4*	*3,4*	*100,0*
ospedaliera in regime di day hospital per cura e riabilitazione	*5.677*	*30*	*472*	*6.179*	*-6,51*	*-23,08*	*-7,45*	*-6,68*	*91,9*	*0,5*	*7,6*	*100,0*
ambulatoriale per cura e riabilitazione	*20.426*	*933*	*13.849*	*35.208*	*6,64*	*9,12*	*32,50*	*15,58*	*58,0*	*2,6*	*39,3*	*100,0*
domiciliare per cura e riabilitazione	*274*	*56*	*133*	*463*	*-7,12*	*9,80*	*34,34*	*4,04*	*59,2*	*12,1*	*28,7*	*100,0*
Assistenza (sanitaria) a lungo termine (LTC)	**11.757**	**136**	**3.618**	**15.511**	**4,50**	**70,00**	**14,02**	**6,94**	**75,8**	**0,9**	**23,3**	**100,0**
ospedaliera a lungo termine	*6.109*	*80*	*3.176*	*9.365*	*6,65*	*175,86*	*11,71*	*8,90*	*65,2*	*0,9*	*33,9*	*100,0*
ospedaliera diurna a lungo termine	*927*	*0*	*0*	*927*	*-5,41*			*-5,41*	*100,0*	*0,0*	*0,0*	*100,0*
ambulatoriale a lungo termine	*2.600*	*0*	*348*	*2.948*	*2,40*		*33,85*	*5,32*	*88,2*	*0,0*	*11,8*	*100,0*
domiciliare a lungo termine	*2.121*	*56*	*94*	*2.271*	*5,84*	*9,80*	*34,29*	*6,87*	*93,4*	*2,5*	*4,1*	*100,0*
Servizi ausiliari (non specificati per funzione)	**9.249**	**317**	**2.884**	**12.450**	**2,89**	**-12,19**	**-6,82**	**0,04**	**74,3**	**2,5**	**23,2**	**100,0**
Prodotti farmaceutici e altri apparecchi terapeutici (non specificati per funzione)	**17.798**	**209**	**13.504**	**31.511**	**17,03**	**-8,73**	**7,76**	**12,66**	**56,5**	**0,7**	**42,9**	**100,0**
non durevoli	*16.884*	*0*	*10.218*	*27.102*	*17,50*		*6,74*	*13,20*	*62,3*	*0,0*	*37,7*	*100,0*
durevoli	*914*	*209*	*3.286*	*4.409*	*8,94*	*-8,73*	*11,05*	*9,49*	*20,7*	*4,7*	*74,5*	*100,0*
Servizi per la prevenzione delle malattie	**5.355**	**669**	**64**	**6.088**	**2,76**	**33,53**	**3,23**	**5,44**	**88,0**	**11,0**	**1,1**	**100,0**
Governance e amministrazione del sistema sanitario e del finanziamento	**1.760**	**1.164**	**0**	**2.924**	**-8,09**	**32,12**		**4,58**	**60,2**	**39,8**	**0,0**	**100,0**
Tutte le Funzioni	**113.131**	**3.697**	**35.989**	**152.817**	**2,85**	**16,99**	**14,89**	**5,77**	**74,0**	**2,4**	**23,6**	**100,0**

17. L'evoluzione della spesa sanitaria privata è stata accompagnato da un crescente ruolo della "spesa fiscale", grazie al trattamento riservato in sede di valutazione del

reddito delle persone fisiche in termini di deduzioni e detrazioni di imposta ad alcune specifiche categorie di tali spese[40].

Sono essenzialmente tre le voci di maggior interesse che si possono trarre dalla lettura dei dati fiscali relativi alle dichiarazioni dei redditi presentate nel 2018 e relative al 2017.

Si tratta innanzitutto delle detrazioni per le spese sanitarie relative alle spese mediche e di assistenza specifica, a quelle chirurgiche, per prestazioni specialistiche e per protesi dentarie e sanitarie in genere. Nel 2017 gli oneri, detraibili al 19 per cento, sono stati superiori ai 18,5 miliardi, evidenziando una crescita del 4,5 per cento rispetto al 2016 (di poco inferiore all'11 per cento rispetto al 2015). Tali spese rappresentano poco meno del 62 per cento del totale degli oneri che al momento beneficiano di tale detrazione.

Di minor ammontare assoluto sono le spese sostenute per l'assistenza personale in favore di determinati soggetti, nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana. Una spesa "a confine" tra sanità e assistenza. Dal 2017 è prevista una detrazione del 19 per cento su un importo massimo di 2.100 euro, se il reddito complessivo non supera 40.000 euro (compreso il reddito da cedolare secca). La detrazione spetta al soggetto che ha sostenuto la spesa anche se non è titolare del contratto di lavoro del personale addetto all'assistenza. La detrazione riguarda le spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale propria o di uno o più familiari anche se non fiscalmente a carico del contribuente. Nel 2017 ne hanno beneficiato 128 mila contribuenti per una spesa complessiva di oltre 240 milioni.

[40] Come sottolineato anche in precedenti edizioni del Rapporto l'esame delle dichiarazioni Irpef oltre a permettere di correggere il rilievo effettivo della spesa *out of pocket* e, per altro verso, integrare la valutazione delle risorse destinate nel bilancio pubblico alla sanità, consente di porre l'accento sulle implicazioni del crescente ruolo delle spese a carico delle famiglie. Anche nel 2017 gli importi indicati nelle dichiarazioni fiscali risultano solo di poco superiori al 50 per cento di quanto emerge dalla stima di contabilità nazionale sui consumi sanitari a carico delle famiglie. Una differenza che è da ricondurre ad una serie di elementi tutti di rilievo per valutare la distribuzione e le caratteristiche con cui opera oggi il beneficio fiscale a favore di queste spese. Va innanzitutto, considerato che gli importi sono al netto della franchigia prevista per questo tipo di onere (129 euro per contribuente). Nel caso dei contribuenti che comunque hanno indicato un importo su cui calcolare la detrazione, nel complesso si tratta di 2,4 miliardi di spesa su cui non è possibile godere del beneficio fiscale. Più complessa è la quantificazione della spesa "persa" in ragione della franchigia nel caso dei circa 22,6 milioni di contribuenti che non espongono tale tipo di onere. Nell'ipotesi che la franchigia abbia inciso su una spesa media di 100 euro pro capite, annullandone quindi l'importo su cui calcolare la detrazione, sarebbe stata sacrificata una ulteriore quota della spesa stimabile in 2,6 miliardi. Vi sono poi ulteriori e rilevanti fattori. Innanzitutto, i più severi criteri di premialità che, nel caso del fisco, certamente portano ad escludere alcune prestazioni para sanitarie. Si tratta, ad esempio, del complesso insieme delle attività legate a cure preventive o riabilitative non riconducibili entro prescrizione medica. Oltre a quelle spese in cui l'incentivo del beneficio fiscale non è stato in grado di contrastare l'interesse delle parti ad occultare al fisco i corrispettivi dei servizi resi, la parte più di rilievo è poi la spesa riferibile a soggetti "incapienti". Una spesa che non può beneficiare di una riduzione fiscale proprio per la mancanza di un onere di imposta. I contribuenti con redditi complessivi fino a 7.500 euro sono circa 10,2 milioni. Una spesa a carico di questi contribuenti non è suscettibile di godere del contributo attraverso le detrazioni. Una difficoltà che rende la necessità di ricorrere al finanziamento delle famiglie ancora più gravoso quando il sistema non è in grado di intervenire a sostegno dei bisogni di salute delle fasce più deboli. D'altro verso, non si può dimenticare che i dati delle dichiarazioni ci restituiscono l'immagine di un paese in cui l'onere fiscale grava su una platea molto (troppo) ristretta. Di qui lo sconcerto di coloro che pur a fronte di un rilevante onere fiscale si trovano a dover pagare i servizi. Questioni che riportano alla sostenibilità del sistema e devono spingere a guardare alle soluzioni da dare ai diversi temi aperti (compartecipazioni, finanziamento del sistema, meccanismi di ripartizione e di calcolo dei fabbisogni, semplificazione del sistema di tassazione) in modo organico, considerando soprattutto le dinamiche di spesa e fabbisogni in relazione alle prospettive demografiche di medio periodo e al progresso tecnologico con il suo impatto sul costo delle cure.

TAVOLA 12.1

LA SPESA SANITARIA IN IRPEF PER REGIONE

Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida

	anno di imposta 2017						
		Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida		Spese per addetti assistenza personale - Frequenza		Spese mediche per portatori handicap	
	Numero contribuenti 2017	numero	ammontare (in migliaia)	numero	ammontare (in migliaia)	numero	ammontare (in migliaia)
Piemonte	3.189.896	1.502.546	1.547.515	11.983	22.512	23.329	117.504
Valle d'Aosta	97.401	49.154	48.346	682	1.290	556	2.551
Lombardia	7.212.136	3.586.967	4.195.782	21.123	39.410	74.806	467.314
Liguria	1.181.676	570.202	608.351	4.441	8.553	9.407	25.145
P.A. Trento	415.567	210.777	200.878	3.022	5.178	2.238	4.568
P.A. Bolzano	428.756	186.869	201.451	1.262	2.317	316	645
Veneto	3.601.033	1.844.388	1.834.563	15.729	29.263	40.176	97.961
Friuli Venezia Giulia	930.893	466.883	452.238	5.704	10.848	9.699	38.790
Emilia Romagna	3.379.203	1.705.513	1.761.949	21.248	40.590	50.995	209.917
Toscana	2.734.345	1.259.582	1.217.537	14.193	27.276	11.289	34.171
Umbria	629.210	285.360	252.402	3.844	7.348	2.574	4.323
Marche	1.123.669	546.611	474.879	5.256	9.904	7.297	15.824
Lazio	3.895.596	1.777.154	2.018.682	6.352	12.150	19.479	33.195
Abruzzo	910.763	375.958	309.790	1.931	3.533	1.708	2.782
Molise	212.016	79.133	59.677	299	536	362	840
Campania	3.188.712	1.097.221	909.637	2.670	4.813	4.878	7.904
Puglia	2.575.462	1.062.609	825.408	2.861	5.087	6.167	12.931
Basilicata	379.849	139.327	101.622	550	935	349	837
Calabria	1.185.888	399.989	309.333	574	1.024	1.312	3.192
Sicilia	2.872.559	1.083.764	857.000	2.071	3.715	4.614	7.269
Sardegna	1.061.191	388.641	334.506	2.234	4.087	4.400	13.079
TOTALE	41.211.336	18.618.648	18.521.544	128.029	240.369	275.951	1.100.744
Nord	20.436.561	10.123.299	10.851.073	85.194	159.961	211.522	964.395
Centro	8.382.820	3.868.707	3.963.500	29.645	56.678	40.639	87.513
Sud	12.386.440	4.626.642	3.706.973	13.190	23.730	23.790	48.834
Totale	41.205.821	18.618.648	18.521.546	128.029	240.369	275.951	1.100.742

	variazioni 2017/2016						
		Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida		Spese per addetti assistenza personale		Spese mediche per portatori handicap	
	Numero contribuenti	numero	ammontare	numero	ammontare	numero	ammontare
Piemonte	0,76	2,87	4,66	0,17	-0,63	11,95	12,49
Valle d'Aosta	0,59	3,79	6,92	-3,13	-4,52	14,40	11,54
Lombardia	1,22	3,20	4,79	4,16	3,40	5,61	6,41
Liguria	0,62	2,45	4,22	-0,43	-1,19	5,20	10,69
P.A. Trento	-0,11	3,86	5,38	4,93	3,98	-0,62	-3,24
P.A. Bolzano	1,18	4,47	7,41	4,04	6,63		
Veneto	1,48	3,36	5,60	0,55	1,04	6,70	7,14
Friuli Venezia Giulia	1,18	3,03	4,51	10,20	9,23	5,85	7,07
Emilia Romagna	1,32	2,83	4,68	-0,03	-0,88	3,34	5,31
Toscana	0,98	2,72	3,84	1,86	1,93	12,22	14,95
Umbria	0,88	3,59	5,12	4,06	4,09	15,79	17,76
Marche	1,27	2,85	4,71	4,29	3,55	7,86	9,49
Lazio	0,49	2,28	2,94	2,57	2,35	4,60	14,30
Abruzzo	0,80	3,01	4,49	-0,31	-0,62	3,70	-0,78
Molise	0,32	3,04	4,91			16,40	38,61
Campania	0,51	3,68	4,19	14,01	15,70	11,60	17,88
Puglia	0,80	2,90	5,43	2,69	3,18	8,25	17,41
Basilicata	0,37	4,10	6,51	3,00	-0,74	1,45	22,73
Calabria	0,00	3,52	4,88	0,00	-0,58	34,56	99,62
Sicilia	-0,44	2,59	5,40	5,02	3,11	7,40	12,59
Sardegna	0,96	4,49	7,11	-5,22	-4,33	5,59	7,85
TOTALE	0,83	3,04	4,67	2,25	1,84	6,42	7,93
Nord	1,14	3,11	4,91	1,94	1,39	6,02	7,12
Centro	0,78	2,60	3,56	2,72	2,58	7,88	13,81
Sud	0,35	3,24	5,16	5,50	5,50	9,09	16,29
Totale	0,83	3,04	4,67	2,48	2,06	6,55	8,00

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

Di rilievo sono, infine, le deduzioni previste per spese mediche per portatori di handicap: si tratta nel complesso di oltre 1,1 miliardi, importo che si conferma sui livelli del 2016.

Le spese mediche per portatori di handicap presentano una distribuzione territorialmente molto concentrata. Circa 893 milioni (l'81,1 per cento del totale è riferibile a residenti del Piemonte, della Lombardia del Veneto e dell'Emilia). Inferiore è il peso dei contribuenti di queste Regioni sul totale di quelli che hanno richiesto la deduzione (69 per cento). Ne derivano importi medi nelle Regioni del Nord molto superiori alla media: si va dai 6.247 euro della Lombardia ai 5.037 del Piemonte, 4.116 dell'Emilia e 2.438 del Veneto. L'83 per cento delle somme sono riferite a classi di reddito complessivo comprese tra i 10 e i 40 mila euro

Continua a crescere la quota di contribuenti che presentano spese sanitarie: dal 44,2 per cento dei contribuenti del 2016 al 45,2 per cento del 2017. Valori che sono il 49,5 per cento nel Nord (erano il 47,1 per cento nel 2015), il 46,2 per cento nel Centro (43,9 nel 2015) e 37,4 nel Sud (34,8 per cento lo scorso anno).

La spesa è in media di 994 euro pro capite, che salgono a 1.072 euro al Nord, 1.025 euro al Centro e 801 euro al Sud.

TAVOLA 12.2

LA SPESA SANITARIA IN IRPEF PER CLASSE DI REDDITO COMPLESSIVO

	anno di imposta 2017						
		Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida		Spese per addetti assistenza personale - Frequenza		Spese mediche per portatori handicap	
classi di reddito complessivo	Numero contribuenti	numero	ammontare	numero	ammontare	numero	ammontare
fino a 7500	10.257.739	1.003.424	630.747	4.782	8.032	8.961	21.992
da 7500 a 10.000	2.763.107	760.345	513.249	5.543	10.051	12.355	43.050
da 10.000 a 15.000	5.601.462	2.353.628	1.852.818	26.750	50.138	52.724	209.645
da 15.000 a 20.000	5.805.616	3.030.155	2.663.389	32.007	60.623	65.941	285.433
da 20.000 a 29.000	8.644.458	5.459.467	5.275.422	37.860	71.677	73.526	290.701
da 29.000 a 40.000	4.516.081	3.256.837	3.561.322	21.087	39.847	36.388	133.719
da 40.000 a 50.000	1.429.174	1.085.166	1.345.672	0	0	11.646	46.038
da 50.000 a 70.000	1.094.382	835.466	1.189.774	0	0	8.026	35.088
da 70.000 a 100.000	631.875	480.047	769.906	0	0	3.938	19.159
oltre 100.000	467.442	354.113	719.243	0	0	2.446	15.920
Totale	41.211.336	18.618.648	18.521.542	128.029	240.368	275.951	1.100.745

	variazioni 2017/2016						
		Totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida		Spese per addetti assistenza personale		Spese mediche per portatori handicap	
classi di reddito complessivo	Numero contribuenti	numero	ammontare	numero	ammontare	numero	ammontare
fino a 7500	3,72	13,34	16,68	9,86	9,22	13,94	14,58
da 7500 a 10.000	-0,52	2,74	4,56	-2,43	-2,00	2,58	4,12
da 10.000 a 15.000	-1,56	1,88	4,12	2,48	1,81	6,29	7,94
da 15.000 a 20.000	-1,52	1,38	3,24	0,93	0,47	5,64	7,09
da 20.000 a 29.000	0,11	2,30	3,96	2,35	2,17	6,43	8,47
da 29.000 a 40.000	1,64	3,23	4,65	3,47	3,05	7,31	10,27
da 40.000 a 50.000	3,17	4,75	5,98			7,90	8,63
da 50.000 a 70.000	1,53	2,84	4,50			6,45	4,50
da 70.000 a 100.000	0,90	2,42	4,21			4,35	7,54
oltre 100.000	3,58	5,00	5,76			9,00	2,90
Totale	0,83	3,04	4,67	2,25	1,84	6,43	7,94

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

La crescita della spesa segna anche l'aumento nel rilievo della spesa fiscale, che cresce a circa 3,8 miliardi. Tale importo è pari a circa il 3 per cento della spesa complessiva dell'anno. La spesa va a beneficio per circa il 61 per cento dei residenti delle Regioni del Nord, a cui è riconducibile il 55 per cento del reddito complessivo.

Guardando alla spesa per classi di reddito, due le notazioni principali. Sono i contribuenti tra i 20.000 e i 40.000 euro che beneficiano di poco meno del 50 per cento della spesa fiscale a fronte di un peso in termini di reddito imponibile del 42 per cento e del 40 per cento in termini di imposta. I contribuenti con più di 50.000 euro di reddito denunciano spese per il 13,9 per cento del totale a fronte di redditi per il 23,1 per cento e imposte per poco meno del 30 per cento.

TAVOLA 12.3

I BENEFICI DELLA SPESA FISCALE PER REGIONE

Valori assoluti, composizione %, pro-capite e composizione % di reddito imponibile e imposta lorda

	Totale beneficio (migliaia di euro	Totale beneficio %	Reddito Imp %	Imposta Lorda %	Totale beneficio / procapite in euro	Totale beneficio / procapite - indice
Piemonte	330.299	8,5	8,3	8,3	219,8	105,9
Valle d'Aosta	10.120	0,3	0,2	0,2	205,9	99,2
Lombardia	936.617	24,2	20,8	21,6	261,1	125,8
Liguria	124.078	3,2	3,0	3,0	217,6	104,8
P.A. Trento	40.380	1,0	1,0	1,0	191,6	92,3
P.A. Bolzano	38.897	1,0	1,2	1,2	208,1	100,3
Veneto	380.717	9,9	9,2	9,1	206,4	99,5
Friuli Venezia Giulia	98.428	2,5	2,4	2,3	210,8	101,6
Emilia Romagna	399.977	10,4	8,9	9,0	234,5	113,0
Toscana	245.763	6,4	6,8	6,7	195,1	94,0
Umbria	50.495	1,3	1,4	1,4	177,0	85,3
Marche	96.286	2,5	2,5	2,5	176,2	84,9
Lazio	395.209	10,2	10,3	10,6	222,4	107,1
Abruzzo	60.257	1,6	1,9	1,8	160,3	77,2
Molise	11.656	0,3	0,4	0,4	147,3	71,0
Campania	175.825	4,6	6,3	6,1	160,2	77,2
Puglia	161.136	4,2	4,9	4,6	151,6	73,1
Basilicata	19.700	0,5	0,7	0,7	141,4	68,1
Calabria	59.784	1,5	2,1	2,0	149,5	72,0
Sicilia	165.431	4,3	5,5	5,3	152,6	73,5
Sardegna	67.748	1,8	2,2	2,1	174,3	84,0
TOTALE	3.864.266	100,0	100,0	100,0	207,5	100,0
Nord	2.358.462	61,0	55,0	55,8	233,0	112,3
Centro	787.883	20,4	21,0	21,2	203,7	98,1
Sud	721.544	18,7	24,0	22,9	156,0	75,1
Totale	3.864.266	100,0	100,0	100,0	207,5	100,0

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

TAVOLA 12.4

I BENEFICI DELLA SPESA FISCALE PER CLASSE DI REDDITO

Valori assoluti, composizione %, pro-capite e composizione % di reddito imponibile e imposta lorda

		2017				
classi di reddito complessivo	Totale beneficio (migliaia di euro	Totale beneficio %	Reddito Imp %	Imposta Lorda %	Totale beneficio / procapite in euro	Totale beneficio / procapite - indice
fino a 7500	125.830	3,3	3,7	2,8	125,4	60,4
da 7500 a 10.000	109.193	2,8	2,8	2,4	143,6	69,2
da 10.000 a 15.000	409.727	10,6	8,2	7,0	174,1	83,9
da 15.000 a 20.000	584.657	15,1	12,2	10,5	192,9	93,0
da 20.000 a 29.000	1.086.920	28,1	24,8	22,2	199,1	95,9
da 29.000 a 40.000	719.755	18,6	17,8	17,4	221,0	106,5
da 40.000 a 50.000	269.073	7,0	7,3	7,8	248,0	119,5
da 50.000 a 70.000	237.033	6,1	7,3	8,4	283,7	136,7
da 70.000 a 100.000	152.802	4,0	5,9	7,4	318,3	153,4
oltre 100.000	142.850	3,7	9,9	14,1	403,4	194,4
Totale	3.864.266	100,0	100,0	100,0	207,5	100,0

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati MEF

18. Le informazioni fornite dalle Amministrazioni nel corso dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati consentono di completare il quadro della spesa fiscale a sostegno delle prestazioni sanitarie con la considerazione del trattamento riservato ai fondi sanitari.

L'art. 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (come modificato dal d.lgs. n. 299/99) ha previsto che, al fine di favorire l'erogazione di *forme di assistenza sanitaria integrative rispetto a quelle assicurate dal Servizio sanitario nazionale e, con queste comunque direttamente integrate*, possono essere istituiti fondi integrativi finalizzati a potenziare l'erogazione di trattamenti e prestazioni non comprese nei livelli uniformi ed essenziali di assistenza. Tali fondi sanitari erogano prestazioni aggiuntive, non comprese nei LEA, prestazioni erogate dal SSN comprese nei LEA per la sola quota posta a carico dell'assistito; prestazioni sanitarie a rilevanza sociale e prestazioni sociali a rilevanza sanitaria; prestazioni sociali erogate nell'ambito dei programmi assistenziali intensivi e prolungati (permanenza a domicilio ovvero in strutture residenziali o semiresidenziali delle persone anziane e disabili per la quota di spesa non ricomprese nei Lea; recupero della salute di soggetti temporaneamente inabilitati da malattia o infortunio);prestazioni di assistenza odontoiatrica non comprese nei Lea; i contributi versati dagli iscritti sono deducibili fino ad un massimo di 3.615 euro ai fini IRPEF[41].

I fondi sanitari comprendono anche quelli promossi da enti, casse e società di mutuo soccorso (come previsto dalla Legge finanziaria 2008), che erogano prestazioni sanitarie e socio-sanitarie secondo quanto stabilito dai propri statuti e regolamenti. Essi possono comprendere sia prestazioni sanitarie comprese nei LEA che quelle extra LEA. Tali enti devono garantire che almeno il 20 per cento delle risorse complessive annuali, siano destinate all'erogazione di prestazioni extra Lea. Solo in tal caso possono accedere

[41]Articolo 10, c.1 e articolo 51, c.2 lettera a) lettera e-ter del testo unico delle imposte sui redditi TUIR.

all'Anagrafe dei fondi[42] e beneficiare, annualmente, del trattamento fiscale agevolato: anche in questo caso i contributi versati dagli iscritti sono deducibili fino ad un massimo di 3.615 euro ai fini IRPEF[43][44].

19. Negli ultimi anni, il numero dei fondi censiti dall'anagrafe è aumentato lentamente, ma progressivamente (dai 267 fondi sanitari attestati nell'anno 2010 ai 322 nel 2017). Il divario tra il numero dei fondi sanitari integrativi e gli enti, casse e società di mutuo soccorso, attestati nel corso degli anni, è sempre rimasto rilevante e, al lieve aumento del numero dei fondi integrativi di tipologia A (da 3 nel 2013 e a 9 nel 2017), si è avuto un più significativo e progressivo incremento del numero degli enti, casse e società di mutuo soccorso (dai 273 nel 2013, a 313 nel 2017).

In una recente audizione, l'Agenzia delle entrate ha indicato che gli importi portati in deduzione riconducibili a fondi integrativi (del tipo A) sono stati nell'anno di imposta 2017 51,1 milioni relativi a 65.111 dichiarazioni (in riduzione rispetto al precedente anno, 63,3 milioni per 80.674 soggetti).

Ben di maggior rilievo sono invece le deduzioni dal reddito da lavoro dipendente per i contributi di assistenza sanitaria versati dal datore di lavoro o dal lavoratore[45] ad enti e casse (del tipo B).

Sulla base dei dati estrapolati dalle Certificazioni Uniche dei sostituti d'imposta per il 2017 hanno beneficiato della deduzione poco meno di 6,7 milioni di contribuenti, per un totale di 11,1 miliardi con una deduzione media di 1.650 euro per contribuente. Rispetto al 2016 i soggetti interessati sono aumentati del 22,2 per cento (erano 5,5 milioni), l'importo dedotto è aumentato del 5,3 per cento (era pari a 10,5 miliardi mentre l'importo medio dedotto si è ridotto del 14 per cento. Va rilevato come i lavoratori in quiescenza che hanno dedotto quanto versato ad enti o casse siano cresciuti del 34,3 per cento (da passando da 54.287 a 72.910) e le somme dedotte da 43,6 milioni ad oltre 60.

---

[42] Per un censimento dei soggetti operanti come organismi di sanità integrativa e per la verifica del rispetto della soglia delle risorse vincolate è stata istituita una anagrafe presso il Ministero della salute e ne è stata prevista la fruibilità all'Agenzia delle entrate (d.m. 27 ottobre 2009).

[43] La legge di stabilità 2016 ha, inoltre, permesso al lavoratore di poter scegliere di percepire (in tutto o in parte) il proprio "premio di produzione" come prestazioni di c.d. *welfare* aziendale. Nel caso gli importi convertiti non concorrono a formare reddito da lavoro dipendente né sono soggetti all'aliquota sostitutiva agevolata del 10 per cento. La legge di bilancio del 2017 ha, poi, previsto che i contributi e i premi versati dal datore di lavoro a favore della generalità dei dipendenti o di categorie di dipendenti per prestazioni, anche in forma assicurativa, possano riguardare anche "il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana o aventi per oggetto il rischio di gravi patologie"; ciò senza oneri contributivi né per il lavoratore né per il datore di lavoro

[44] I dati forniti dal Ministero della salute nel corso dell'audizione presso la XII Commissione Affari sociali relativi alle prestazioni erogate nel 2016, consentono di avere uno spaccato delle prestazioni erogate da entrambi i tipi di fondo. Per i fondi sanitari integrativi del SSN, le prestazioni erogate si riferiscono quasi totalmente all'assistenza odontoiatrica (oltre il 96 per cento). Limitato è l'utilizzo delle risorse per le prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, le prestazioni sanitarie a rilevanza sociale e le prestazioni finalizzate al recupero della salute. Nel caso degli enti, casse e società di mutuo soccorso, le risorse destinate all'erogazione delle prestazioni extra LEA sono state circa il 32 per cento del totale, mentre la spesa per le prestazioni incluse nei LEA ha riguardato il restante 68 per cento. Tra le extra Lea sono largamente prevalenti le prestazioni odontoiatriche (il 67,6 per cento) mentre a quelle per il recupero della salute e alle prestazioni sanitarie e sociali è andato rispettivamente il 12 e il 20,5 per cento

[45] Possono versare i contributi di assistenza sanitaria anche i pensionati (ex lavoratori dipendenti) se tali casse consentono agli ex lavoratori di rimanervi iscritti anche dopo la cessazione del rapporto di lavoro, continuando a corrispondere in proprio il contributo previsto senza alcun onere a carico del datore di lavoro. Tali contributi non concorrono alla formazione del reddito anche se versati da lavoratori in quiescenza, semprechè rispondenti alle previsioni di contratto, accordo o regolamento aziendale, stante l'equiparazione dei redditi da pensione ai redditi di lavoro dipendente.

Nel complesso quindi le deduzioni riconducibili a questo tipo di contribuzione raggiungono i 13 miliardi. La quantificazione della perdita di gettito riconducibile a tali contributi può essere solo stimata. Assumendo una aliquota marginale media per il complesso dei contribuenti pari al 30 per cento, il beneficio fiscale è di 3,3 miliardi[46].

20. Il rilievo complessivo della spesa fiscale è al centro oggi dell'attenzione su diversi fronti. Da un lato, la revisione del sistema è vista come opportunità di liberare risorse a favore della finanza pubblica o di un progetto complessivo di riforma fiscale; da un altro, si sostiene il carattere distorsivo del sistema oggi operante sia per gli effetti distributivi, sia per i comportamenti che ne derivano in termini di appropriatezza delle prestazioni. Con ciò puntando a ricondurre le risorse verso il SSN.

Al momento sono allo studio modifiche anche nell'area delle assicurazioni integrative (il secondo pilastro) allo scopo di giungere ad una più specifica regolamentazione. Modifiche volte a superare l'attuale dicotomia tra i due tipi di fondi che beneficiano del sistema delle detrazioni di imposta, consentendo a chiunque (non solo ai dipendenti) la possibilità di goderne. Un tema oggi all'attenzione del Governo, che mira a sfruttare la maggiore forza contrattuale di tali soggetti organizzati ponendo per l'accesso ai benefici fiscali alcune condizioni. I fondi sanitari dovrebbero caratterizzarsi per il perseguimento di finalità non lucrative e solidaristiche e proporsi come una sorta di presidio aggiuntivo e complementare del sistema di "sicurezza sociosanitaria". Il mantenimento di condizioni di apertura sul fronte delle prestazioni erogabili sarebbe bilanciato dall'avere ad oggetto quelle con evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale e collettivo, e più appropriate per la salute del cittadino. Si dovrebbe prevedere due aree d'intervento necessitato (e quindi predefinite) dei Fondi (cui condizionare l'accesso/permanenza del beneficio fiscale): una prima area sostitutiva/integrativa delle prestazioni LEA, dove le strutture pubbliche (o private accreditate) sono le uniche interlocutrici del Fondo (ciò consentirebbe di dirigere le risorse verso le strutture del SSN al fine di promuoverne un più agevole accesso, con una ricaduta indiretta positiva anche su coloro che non godono della copertura aggiuntiva); un'area aggiuntiva e complementare di prestazioni non contemplate nei LEA, ma a queste strettamente legate, di cui il Fondo dovrebbe essere indotto a farsi carico (prestazioni/attività di prevenzione e diagnosi precoce delle patologie evitabili e/o a maggiore diffusione, alla promozione di stili di vita, importanti deterrenti all'insorgere di patologie, agli oneri per l'assistenza farmaceutica in fascia C, all'assistenza odontoiatrica non a carico del SSN, alla riabilitazione e alle prestazioni sia sociali che sanitarie). Particolare attenzione dovrebbero avere le prestazioni non erogate dal SSN (o dai Comuni) riconducibili alle prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, a quelle sociali a rilevanza sanitaria e, infine, le prestazioni sociosanitarie a elevata integrazione sanitaria, caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria. Un riordino della regolamentazione, si dovranno prevedere per l'anagrafe maggiori possibilità di controllo e verifica.

Quale che sia la scelta che verrà operata resta importante che si punti a introdurre criteri e principi per governare la spesa privata, sostenuta direttamente dalle famiglie o intermediata dai fondi, cercando di evitare o ridurre il rischio che lo sviluppo "non governato" degli ultimi anni porti ad un abbandono progressivo dei principi fondanti del SSN, copertura universale, solidarietà ed equità. Proprio il rapido incedere dell'innovazione con i relativi costi e al contempo la difficoltà di ampliare l'intervento pubblico sembra inoltre sottolineare l'opportunità di strutture mutualistiche in grado di rafforzare le capacità di gestione degli accessi alle nuove cure prima che queste possano

[46] Gli enti, le casse e le società di mutuo soccorso aventi esclusivamente fine assistenziale e i fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale iscritti all'Anagrafe dei fondi integrativi del servizio sanitario nazionale trasmettono all'Agenzia delle entrate, per tutti i soggetti del rapporto, una comunicazione contenente i dati relativi alle spese sanitarie rimborsate. Nel 2017 le spese sanitarie rimborsate da enti, casse e società di mutuo soccorso per effetto di contributi che hanno goduto del beneficio fiscale sono state pari a 1,129 miliardi (a fronte di 1,567 miliardi di spesa complessiva) in crescita del 26 per cento rispetto al 2016. Quelle invece da fondi integrativi solo 7,7 milioni (a fronte di 10,6 milioni di spesa complessiva), in flessione di oltre il 63 per cento rispetto all'anno precedente.

essere riassorbite nei Lea. Uno strumento di solidarietà su cui far conto che non deve, tuttavia, portare a distorsioni o rendite. L'intermediazione potrebbe poi portare ad un ulteriore beneficio consentendo di ridurre l'evasione, che continua ad essere elevata nel rapporto diretto tra famiglie e professionisti.

GLI INVESTIMENTI IN SANITÀ

21. Nel 2018 i pagamenti per investimenti delle aziende sanitarie si mantengono nel complesso sui livelli del 2017. La lieve crescita (+0,3 per cento) non muta il quadro di forte ridimensionamento registrato nell'ultimo quinquennio, che vede ridursi la spesa dai 2,4 miliardi del 2013 a poco più di 1,4 miliardi del 2018.

Si tratta di un risultato che assume caratteri e intensità diverse per tipologia di bene e per area territoriale. Si conferma nel 2018 l'aumento degli esborsi per attrezzature sanitarie e scientifiche, a cui si aggiunge quello per impianti e macchinari. Le prime aumentano del 10,5 per cento e le seconde del 14 per cento. Un incremento quasi interamente compensato dal calo di tutte le altre voci e soprattutto di quelle per fabbricati (-6,4 per cento) e altri beni materiali (-8,4 per cento).

Dal 2013, a livello nazionale, la riduzione ha interessato tutte le voci esclusi gli automezzi, che presentano una crescita di circa il 28 per cento ma costituiscono poco più dell'1 per cento della spesa complessiva. Particolarmente netta la flessione registrata negli investimenti in fabbricati e terreni, in calo del 54 per cento, e quelli in immobilizzazioni immateriali ridottesi di oltre il 50 per cento.

Molto diversi i risultati a livello territoriale. In aumento rispetto al 2017 i pagamenti complessivi solo nelle Regioni del Nord-ovest e del Mezzogiorno.

Nel Nord Ovest la crescita (+8,3 per cento) è trainata dagli interventi in macchinari, attrezzature scientifiche e mobili oltre alle immobilizzazioni immateriali. Nonostante tali andamenti la caduta degli esborsi rispetto al 2013 è del 50 per cento e l'importo degli investimenti per abitante rimane al di sotto della media nazionale.

Maggiore è la crescita nel Mezzogiorno (+12,9 per cento), riconducibile essenzialmente a quella in fabbricati e impianti. In quest'area la caduta dei pagamenti nel quinquennio è stata inferiore alla media (-28,6 per cento). La spesa per investimenti si mantiene su valori inferiori alla media.

Rispetto al 2017 si riducono gli investimenti nelle altre aree pur mantenendosi su livelli pro capite superiori alla media. Flette di oltre il 10,9 per cento quella delle amministrazioni del Centro, e solo del 4,5 e dello 0,3 per cento, rispettivamente, quella nel Nord Est e nelle Isole. Nel Centro e nelle Isole il risultato è dovuto alle flessioni riconducibili a fabbricati e immobilizzazioni immateriali. Nel Nord Est la flessione di fabbricati, impianti e mobili e arredi è solo in parte compensata dalla crescita di quelli in attrezzature sanitarie e immateriali. È quest'area che pur in flessione si conferma quella con l'importo di spesa di investimento più elevata.

TAVOLA 13

I PAGAMENTI PER INVESTIMENTI NELLE AZIENDE SANITARIE, NELLE AZIENDE OSPEDALIERE E NEGLI IRCSS

milioni di euro	Nord - ovest				Nord-Est				Centro				Mezzogiorno				Isole				Totale			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Terreni Fabbricati	169,7	142,1	126,7	126,9	183,5	176,0	159,9	154,5	120,7	106,6	125,6	82,7	154,9	130,6	105,0	131,6	87,5	48,9	57,6	42,3	716,3	604,2	574,7	538,0
Impianti e macchinari	40,9	39,9	22,2	26,6	20,9	20,5	18,8	16,7	30,5	26,4	18,8	24,4	16,5	7,8	5,9	6,8	21,4	10,4	11,0	12,7	130,2	105,0	76,6	87,3
Attrezzature sanitarie e scientifiche	131,2	82,8	85,7	99,0	111,9	142,0	130,6	131,6	71,9	58,0	68,0	84,3	160,5	93,2	98,4	101,9	77,9	70,2	56,8	69,0	553,4	446,1	439,5	485,8
Mobili e arredi	14,9	11,1	10,6	11,8	16,5	14,5	16,0	14,0	13,3	9,6	9,3	9,8	18,4	10,5	10,1	9,8	7,4	5,7	8,7	8,9	70,6	51,4	54,7	54,3
Automezzi	3,9	1,8	2,0	1,6	5,3	4,1	6,9	8,3	3,1	4,2	7,3	4,7	4,6	4,2	2,2	2,2	2,1	2,5	1,0	2,3	19,0	16,8	19,4	19,1
Altri beni materiali	32,0	25,9	30,5	30,4	99,8	72,6	53,1	40,1	41,0	41,9	41,6	40,9	18,0	11,3	10,1	10,2	22,8	23,7	30,7	30,5	213,6	175,4	166,1	152,2
Immobilizzazioni immateriali	20,8	15,6	11,5	16,7	33,6	31,6	26,7	28,5	12,8	13,0	15,7	8,3	10,8	14,1	10,7	11,2	16,5	6,9	7,2	6,4	94,5	81,1	71,8	71,2
Totale	413,5	319,2	289,2	313,2	471,4	461,2	412,0	393,6	293,3	259,6	286,4	255,1	383,7	271,7	242,4	273,6	235,6	168,3	172,9	172,3	1.797,6	1.480,1	1.402,8	1407,8

variazioni	Nord - ovest				Nord-Est				Centro				Mezzogiorno				Isole				Totale			
	16/15	17/16	18/17	18/13	16/15	17/16	18/17	18/13	16/15	17/16	18/17	18/13	16/15	17/16	18/17	18/13	16/15	17/16	18/17	18/13	16/15	17/16	18/17	18/13
Terreni Fabbricati	-16,2	-10,9	0,2	-62,2	-4,1	-9,2	-3,4	-56,7	-11,7	17,9	-34,2	-53,9	-15,6	-19,7	25,4	-30,1	-44,2	17,8	-26,4	-61,7	-15,6	-4,9	-6,4	-54,0
Impianti e macchinari	-2,5	-44,5	20,3	-42,5	-2,1	-8,0	-11,5	-22,7	-13,4	-29,0	30,0	-30,6	-52,7	-24,6	16,3	-60,7	-51,3	5,1	16,3	-45,6	-19,4	-27,1	14,0	-39,3
Attrezzature sanitarie e scientifiche	-36,9	3,4	15,6	-26,8	26,9	-8,0	0,8	-27,0	-19,4	17,4	23,9	8,2	-41,9	5,6	3,6	-16,4	-9,9	-19,1	21,5	-23,2	-19,4	-1,5	10,5	-19,7
Mobili e arredi	-25,8	-4,3	11,6	-45,7	-12,1	10,4	-12,7	-48,2	-27,9	-2,7	5,2	-39,5	-43,0	-3,6	-3,5	-19,9	-23,5	52,2	3,2	34,2	-27,2	6,6	-0,7	-35,2
Automezzi	-53,1	10,0	-20,3	-32,2	-24,0	70,0	19,5	65,4	34,9	76,2	-36,2	72,4	-8,5	-48,5	0,9	-13,7	20,4	-61,4	140,1	0,8	-11,7	15,4	-1,7	27,7
Altri beni materiali	-19,1	18,0	-0,5	-44,3	-27,2	-26,9	-24,5	-55,7	2,1	-0,6	-1,6	-50,9	-37,1	-10,7	0,5	-48,6	4,2	29,6	-0,6	226,0	-17,9	-5,3	-8,4	-40,9
Immobilizzazioni immateriali	-25,3	-26,0	45,4	-45,2	-5,7	-15,7	6,7	-38,7	1,5	20,5	-47,1	-65,1	30,0	-23,7	4,4	-46,8	-58,3	5,3	-10,9	-72,3	-14,1	-11,5	-0,9	-51,0
Totale	-22,8	-9,4	8,3	-50,0	-2,2	-10,7	-4,5	-45,9	-11,5	10,3	-10,9	-39,0	-29,2	-10,8	12,9	-28,6	-28,6	2,7	-0,3	-35,1	-17,7	-5,2	0,4	-41,8

procapite	Nord - ovest				Nord-Est				Centro				Mezzogiorno				Isole				Totale			
	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018
Terreni Fabbricati	21,2	8,8	7,9	7,9	31,0	15,1	13,7	13,3	15,3	8,8	10,4	6,9	13,5	9,3	7,5	9,4	16,7	7,3	8,6	6,3	19,6	10,0	9,5	8,9
Impianti e macchinari	2,9	2,5	1,4	1,7	1,9	1,8	1,6	1,4	3,0	2,2	1,6	2,0	1,2	0,6	0,4	0,5	3,5	1,5	1,6	1,9	2,4	1,7	1,3	1,4
Attrezzature sanitarie e scientifiche	8,5	5,1	5,3	6,1	15,6	12,2	11,2	11,3	6,7	4,8	5,6	7,0	8,7	6,6	7,0	7,2	13,5	10,4	8,5	10,3	10,1	7,4	7,3	8,0
Mobili e arredi	1,4	0,7	0,7	0,7	2,3	1,2	1,4	1,2	1,4	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	0,7	0,7	1,0	0,8	1,3	1,3	1,4	0,8	0,9	0,9
Automezzi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3	0,6	0,7	0,2	0,3	0,6	0,4	0,2	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Altri beni materiali	3,4	1,6	1,9	1,9	7,9	6,2	4,6	3,4	7,1	3,5	3,4	3,4	1,4	0,8	0,7	0,7	1,4	3,5	4,6	4,6	4,3	2,9	2,7	2,5
Immobilizzazioni immateriali	1,9	1,0	0,7	1,0	4,0	2,7	2,3	2,4	2,0	1,1	1,3	0,7	1,5	1,0	0,8	0,8	3,5	1,0	1,1	1,0	2,4	1,3	1,2	1,2
Totale	39,5	19,8	18,0	19,4	63,2	39,6	35,4	33,8	35,8	21,5	23,7	21,1	27,4	19,3	17,2	19,4	40,0	25,0	25,8	25,7	40,6	24,4	23,2	23,2

	Nord - ovest				Nord-Est				Centro				Mezzogiorno				Isole				Totale			
	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018	2013	2016	2017	2018
Terreni Fabbricati	335,7	142,1	126,7	126,9	356,8	176,0	159,9	154,5	179,3	106,6	125,6	82,7	188,2	130,6	105,0	131,6	110,6	48,9	57,6	42,3	1.170,6	604,2	574,7	538,0
Impianti e macchinari	46,3	39,9	22,2	26,6	21,5	20,5	18,8	16,7	35,2	26,4	18,8	24,4	17,4	7,8	5,9	6,8	23,4	10,4	11,0	12,7	143,8	105,0	76,6	87,3
Attrezzature sanitarie e scientifiche	135,3	82,8	85,7	99,0	180,2	142,0	130,6	131,6	77,9	58,0	68,0	84,3	121,8	93,2	98,4	101,9	89,9	70,2	56,8	69,0	605,1	446,1	439,5	485,8
Mobili e arredi	21,8	11,1	10,6	11,8	27,0	14,5	16,0	14,0	16,2	9,6	9,3	9,8	12,2	10,5	10,1	9,8	6,7	5,7	8,7	8,9	83,9	51,4	54,7	54,3
Automezzi	2,3	1,8	2,0	1,6	5,0	4,1	6,9	8,3	2,7	4,2	7,3	4,7	2,6	4,2	2,2	2,2	2,3	2,5	1,0	2,3	14,9	16,8	19,4	19,1
Altri beni materiali	54,6	25,9	30,5	30,4	90,5	72,6	53,1	40,1	83,4	41,9	41,6	40,9	19,8	11,3	10,1	10,2	9,4	23,7	30,7	30,5	257,6	175,4	166,1	152,2
Immobilizzazioni immateriali	30,5	15,6	11,5	16,7	46,4	31,6	26,7	28,5	23,8	13,0	15,7	8,3	21,1	14,1	10,7	11,2	23,3	6,9	7,2	6,4	145,2	81,1	71,8	71,2
Totale	626,5	319,2	289,2	313,2	727,6	461,2	412,0	393,6	418,4	259,6	286,4	255,1	383,0	271,7	242,4	273,6	265,5	168,3	172,9	172,3	2.421,0	1.480,1	1.402,8	1407,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

Pur interrompendosi nel 2018, il calo dei pagamenti delle aziende sanitarie per investimenti, si conferma un livello di accumulazione discendente e più ridotto che negli altri Paesi anche ove si guardi al settore nel suo insieme.

Con riferimento al 2016 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati per un confronto internazionale), in Italia solo lo 0,3 per cento del Prodotto è destinato ad accumulazione, contro importi più che doppi nelle principali economie europee: l'1,1 della Germania, lo 0,6 della Francia. Superiori anche Spagna e Portogallo con rispettivamente lo 0,7 e lo 0,6 per cento del prodotto.

Una tendenza negativa che, se non sembra essersi riflessa nelle dotazioni di attrezzature sanitarie che continuano a presentare livelli particolarmente elevati[47], è senza dubbio alla base dell'invecchiamento delle apparecchiature in esercizio.

22. Solo marginali le modifiche intervenute nella gestione degli Accordi di programma ex art. 20 della legge 67/1988. A fronte della disponibilità di 15,3 miliardi, al 31 dicembre 2018 risultavano sottoscritti 84 Accordi (3 in più di quelli del 2017) per un importo pari a 11,6 miliardi (circa 400 milioni in più rispetto alla situazione a fine 2017), per 10,7 miliardi ammessi a finanziamento. Le risorse ancora da utilizzare per la sottoscrizione di nuovi Accordi si riducono da 4,1 a 3,7 miliardi.

Riguardo agli importi riservati agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, agli Istituti zooprofilattici sperimentali, ai Policlinici universitari a gestione diretta, ferme le risorse destinate e il valore degli accordi sottoscritti, aumenta di 1 milione l'ammontare ammesso a finanziamento. Restano da ripartire e assegnare 24 milioni, quali risorse residue derivanti dalla riserva accantonata dalla delibera CIPE n. 97 del 2008.

Nella tavola 14 le somme destinate a tali finalità sono distinte per regione. In crescita il valore degli accordi solo in Piemonte e in Campania: in tali Regioni, gli accordi sottoscritti crescono, rispettivamente, di 237.9 e 157 milioni coprendo circa l'87 per cento e il 40 per cento delle risorse destinate.

Le somme richieste e ammesse a finanziamento hanno superato i 10.677 milioni. Si tratta del 92,2 per cento dei valori sottoscritti e riguarda 2.380 interventi (42 più del 2017). L'incremento dell'anno (76,7 milioni) riguarda solo otto Regioni tutte del Centro-Nord: Piemonte Lombardia, Veneto, Friuli, Liguria, Emilia Romagna, Toscana e Umbria. Le risorse ancora disponibili per la sottoscrizione di Accordi sono pari a 3,7 miliardi, di cui 139,8 milioni destinati al Piemonte, 27,2 alla Provincia di Trento, 244 alla Sardegna e i restanti 3.3 miliardi alle Regioni in Piano di rientro. Tra queste, le tre Regioni che risultano più in ritardo nella sottoscrizione degli accordi relativi alle risorse assegnate sono la Campania (per la quale resta da destinare poco meno del 60 per cento delle risorse, circa 1.030 milioni), l'Abruzzo (con il 63,5 per cento da destinare, 312,1 milioni) e, soprattutto, il Molise con il 78,5 per cento da assegnare).

[47] Le dotazioni tecnologiche, in termini di apparecchiature per risonanze e Tac, sono pari o superiori alle principali economie europee: rispettivamente 35,1 e 25,2 apparecchiature per milione di abitanti contro 21,4 e 15,4 della media europea. Elevata è inoltre la disponibilità di tecnologie per radioterapia, circa 7 per milione di abitanti contro le 5 di Germania e Spagna. Solo la Francia presenta valori superiori (10 per milione di abitante)

TAVOLA 14

IL PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITÀ -ART. 20 DELLA LEGGE N. 67 DEL 1988 - MONITORAGGIO ACCORDI DI PROGRAMMA

(in milioni)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2018	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	Numero interventi ammessi a finanziamento	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Risorse residue per Accordi di programma da sottoscrivere
	a	**b**	c=b/a	**d**	**e**	f=d/b	**g**
Piemonte	1.049,1	909,3	86,7	812,5	152,0	89,4	139,8
Valle D'Aosta	43,8	43,8	100,0	43,8	8,0	100,0	0,0
Lombardia	2.072,7	2.072,7	100,0	2.009,5	226,0	97,0	0,0
P.A. Bolzano	115,1	115,1	100,0	67,7	7,0	58,8	0,0
P.A. Trento	120,7	93,5	77,5	93,5	11,0	100,0	27,2
Veneto	1.036,3	1.036,3	100,0	978,0	238,0	94,4	0,0
Friuli V. G.	291,3	291,3	100,0	291,3	8,0	100,0	0,0
Liguria	493,6	493,6	100,0	437,5	234,0	88,6	0,0
E. Romagna	947,1	947,1	100,0	908,5	260,0	95,9	0,0
Toscana	877,5	877,5	100,0	814,3	136,0	92,8	0,0
Umbria	138,2	138,2	100,0	109,3	39,0	79,1	0,0
Marche	325,5	325,2	99,9	325,2	119,0	100,0	0,3
Lazio	1.227,2	915,1	74,6	663,9	196,0	72,5	312,1
Abruzzo	359,6	131,1	36,5	130,6	54,0	99,7	228,5
Molise	127,7	27,4	21,5	27,4	10,0	100,0	100,3
Campania	1.721,8	692,5	40,2	535,5	45,0	77,3	1.029,3
Puglia	1.204,5	640,2	53,2	640,2	126,0	100,0	564,2
Basilicata	203,7	203,7	100,0	174,0	71,0	85,4	0,0
Calabria	608,6	350,1	57,5	339,6	26,0	97,0	258,5
Sicilia	1.774,4	971,3	54,7	971,3	215,0	100,0	803,1
Sardegna	547,7	303,8	55,5	303,7	199,0	100,0	243,9
Totale	15.286,0	11.578,8	75,7	10.677,2	2.380,0	92,2	3.707,2
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	886,4	862,4		765,4		88,7	24,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

23. Limitati i progressi negli altri programmi. Non registrano variazioni quelli di potenziamento delle strutture di radioterapia *ex lege* n. 448 del 1999 e per la libera professione intramuraria *ex lege* n. 88 del 2000 (826,1 milioni, a fronte dei quali sono stati ammessi a finanziamento 439 interventi, per un importo a carico dello Stato di 769,4 milioni)[48].

Per il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari l'iniziale finanziamento, rideterminato in 173,8 milioni, è stato ripartito in base alla popolazione residente al l° gennaio 2011 (50 per cento delle risorse) e al numero dei soggetti internati negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) (50 per cento delle risorse). Nel corso del 2018 non vi sono stati ulteriori d.m. di assegnazione. Gli importi assegnati sono al momento 163,3 milioni a fronte di 64 interventi. Sono 18 gli interventi in Campania, 9 in Emilia, 6 nel Lazio e 5 in Toscana-Umbria e in Sicilia.

Nel caso del programma *"Adeguamento normativa antincendio"*, (legge n. 189 del 2012), dei 90 milioni previsti e ripartiti tra le Regioni con deliberazione CIPE n. 16 dell'8 marzo 2013, a fine 2018 ne sono stati ammessi a finanziamento poco meno di 42. Si tratta di 62 interventi di cui 51 localizzati al Nord (Piemonte (9), Valle d'Aosta (1), Lombardia (14), Veneto (21) Liguria (3) ed Emilia (3)) e solo 11 al Sud.

[48] Per una ripartizione per regione dei finanziamenti autorizzati a valere su entrambi i programmi si rinvia al Rapporto di coordinamento 2016.

Solo marginali progressi si sono registrati nel Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dei grandi centri urbani (legge n. 448 del 1998), per il quale è previsto un finanziamento di 1,2 miliardi, e che continua a registrare forti ritardi nella fase di realizzo: a quasi 20 anni dall'avvio, la percentuale di fondi ad oggi utilizzati dalle Regioni è del 73 per cento (sono stati erogati 859 milioni, di cui 4 milioni nel 2018). Forti ritardi sono stati accumulati nella fase di attuazione, in particolare nelle città di Cagliari e Torino e negli interventi di grande rilievo di Roma e Genova relativi a progetti programmati (ma non ancora avviati o solo parzialmente completati) di rifacimento del Policlinico Umberto I a Roma e di realizzazione del nuovo ospedale Galliera a Genova. Solo poco più avanzati i progetti del Nuovo Ospedale pediatrico Salesi nelle Marche e di quello di Bari. La consistenza dei residui passivi perenti in conto capitale al 31 dicembre 2017 è pari a 317,2 milioni.

Hanno raggiunto il 94,1 per cento (194,3 milioni su 206,6 del finanziamento complessivo previsto) le risorse erogate per l'attuazione della legge 39 del 1999, che ha sancito il diritto del cittadino di accedere alle cure palliative. Il provvedimento aveva previsto un programma nazionale per la creazione di strutture residenziali di cure palliative (*hospice*) in tutte le Regioni italiane. Al 31 dicembre 2018, risultano erogazioni inferiori all'80 per cento solo nella provincia di Trento (il 56 per cento del finanziamento), in Abruzzo (il 73,7 per cento e in Calabria (il 66,3 per cento).

I 10,8 milioni del finanziamento oggi in perenzione potrebbero incorrere nella prescrizione decennale, e nella conseguente cancellazione dal conto del patrimonio dello Stato, in mancanza di un programma di utilizzo del finanziamento residuo.

24. Diverse iniziative sono state assunte nell'ultimo biennio per procedere ad un potenziamento delle dotazioni tecnologiche e infrastrutturali del sistema sanitario.

L'articolo 5-bis, del DL.243/2016 (legge 27 febbraio 2017, n. 18), ha disposto che, nell'ambito degli Accordi di programma per gli interventi per il patrimonio sanitario pubblico di cui all'articolo 20, della legge n. 67 del 1988, una quota pari a 100 milioni di euro sia destinata alla riqualificazione e all'ammodernamento tecnologico dei servizi di radioterapia oncologica di ultima generazione nelle Regioni Abruzzo, Molise, Puglia, Campania, Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna, con particolare riferimento all'acquisizione di apparecchiature dotate di tecnologia robotica o rotazionale. Tale importo è stato assegnato con delibera CIPE n. 32 del 21 marzo 2018 (pubblicata nel luglio scorso sulla GURI n° 154). Al 31 dicembre 2018 le Regioni interessate avevano presentato tutte i loro progetti.

TAVOLA 15

LA RIPARTIZIONE TRA LE REGIONI DEL FINANZIAMENTO PREVISTO

REGIONI	RIPARTO (in migliaia di euro)
Abruzzo	6.110
Molise	1.450
Campania	27.850
Puglia	19.310
Basilicata	4.030
Calabria	9.400
Sicilia	24.100
Sardegna	7.750
TOTALE	**100.000**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero salute

La legge di bilancio 11 dicembre 2016 n. 232 all'articolo 1, comma 140, ha previsto risorse per il sostegno degli investimenti per il periodo 2017-2032, ripartite poi con il dPCM 21 luglio 2017 tra le diverse Amministrazioni centrali e le specifiche finalità indicate dalla legge. Il provvedimento ha attribuito al Ministero della salute interventi di edilizia sanitaria per 264,2 milioni, di cui 35,7 milioni nel 2017, 34,7 nel 2018, 47,5 nel 2019 ed i restanti 146,2 negli anni 2020-2023. La legge di bilancio non indicava le modalità con le quali erogare i finanziamenti né le procedure da adottare ma rimandava ai decreti attuativi, nei quali si dovevano individuare gli interventi da finanziare, i relativi importi e le modalità di utilizzo.

Con il decreto del Ministro della salute del 25 gennaio 2018 sono stati identificati n. 5 interventi di edilizia sanitaria a valere sulle risorse assegnate in favore delle Regioni Lazio e Sicilia con le quali dovevano esse sottoscritte convenzioni mediante le quali regolare i rapporti con il Ministero della salute per la realizzazione dei progetti previsti. Con la Sentenza 74/2018 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale. Ciò ha reso necessario acquisire l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sul d.m. del 25/01/2018 resa il 31 ottobre scorso. Ciò ha portato ad un rallentamento del processo che ad inizio 2019 era ancora in corso.

La sentenza della Corte ha comportato lo slittamento anche della procedura necessaria alla attribuzione dell'ulteriore finanziamento disposto con l'articolo 1, comma 1072 della legge n. 205/2017, che ha disposto il rifinanziamento del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale e industriale del paese.

All'edilizia sanitaria su proposta del Ministero della Salute sono andati, in questo secondo caso, interventi per 295,1 milioni. Su di essi, il 31 ottobre 2018 la Conferenza Stato Regioni ha sancito Accordo.

Si tratta di 43,1 milioni per il 2018, 67,9 per il 2019, 57,7 per il 2020, 54,2 per il 2021, 25,8 per il 2022, 20,5 per il 2023 e di 25,8 per il 2024.

Il finanziamento riguarda 8 interventi: uno in Emilia per 156 milioni per la realizzazione del nuovo ospedale di Cesena, due in Abruzzo relativi a due nuovi complessi di Penne e Teramo per 94 milioni, e 5 in Toscana per adeguamento antisismico di strutture esistenti per complessivi 45 milioni.

TAVOLA 16

LE RISORSE PER IL SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI EX ARTICOLO 1, COMMA 140, LEGGE 2016

Descrizione del programma di investimento	Finanziamento accordato per il periodo richiesto 2018-2033 (importi in migliaia di euro)
realizzazione nuovo ospedale di Cesena	156.000
ristrutturazione dell'Ospedale di Penne (Abruzzo)	12.500
realizzazione del Nuovo Ospedale di Teramo (Abruzzo)	81.590
adeguamento sismico ospedale di Castelnuovo (Toscana)	6.900
adeguamento sismico ospedale di Barga AUSL Toscana Nord Ovest	5.900
adeguamento sismico ospedale di Pontremoli - RSA AUSL Toscana Nord Ovest	14.190
adeguamento sismico ospedale di Mugello AUSL Toscana centro - Borgo San Lorenzo FI	11.000
adeguamento sismico ospedale di Fivizzano, RSA, Disteroot Aulla AUSL Toscano Nord-Ovest Fivizzano MS	7.050

TAVOLA 17

RIPARTO RISORSE LEGGE 145/2018 E RISORSE RESIDUE LEGGE 191/2009 – PROPOSTA DI DELIBERAZIONE CIPE

	milioni	quota
Valle d'Aosta	8,6	0,21
Piemonte	301,3	7,53
Lombardia	672,6	16,82
Veneto	330,2	8,25
Friuli-Venezia Giulia	84,0	2,10
Liguria	110,1	2,75
Emilia Romagna	302,4	7,56
Toscana	256,8	6,42
Marche	104,9	2,62
Umbria	60,9	1,52
Lazio	393,5	9,84
Abruzzo	89,6	2,24
Molise	21,1	0,53
Campania	379,0	9,47
Puglia	270,3	6,76
Basilicata	38,4	0,96
Calabria	130,5	3,26
Sicilia	334,2	8,36
Sardegna	111,7	2,79
TOTALE	**4.000,0**	**100,00**
Nord-Occidentale	1.092,6	27,3
Nord-Orientale	716,6	17,9
Centro	816,1	20,4
Mezzogiorno	928,7	23,2
Isole	446,0	11,1

Fonte: Intesa Stato Regioni 9 maggio 2019

Più di recente, lo scorso 9 maggio è stata raggiunta l'Intesa in Conferenza Stato Regioni sulla proposta di delibera CIPE per il riparto delle risorse stanziate dalla legge di bilancio per il 2019 (e di quelle residue di cui all'articolo 2, comma 69 della legge 191/2009) per la prosecuzione degli interventi del programma straordinario di investimento in sanità di cui all'articolo 20 delle legge 67/1988. Si tratta di 3.975 milioni previsti dall'ultima legge di bilancio (4.000 milioni da cui sono stati sottratti i 25 milioni utilizzati a favore del Centro nazionale di adroterapia oncologica) e di 720 milioni rimasti da ripartire ex articolo 69 della legge 191/2009. Un totale di 4.695 milioni, di cui ne vengono ripartiti per gli investimenti 4.000, mentre 60 sono accantonati per la realizzazione di 6 centri di eccellenza per lo sviluppo di una rete di ricerca, produzione e trattamento dei pazienti affetti da patologie tumorali eleggibili alla terapia genica CAR-T Cell e 635 sono accantonati per interventi urgenti. La sottoscrizione di nuovi accordi con le Regioni e l'assegnazione di risorse agli Enti è subordinato a quanto annualmente definito in base alle disponibilità di bilancio. Nella Tavola 17 si riporta il totale degli importi ripartiti.

Nel 2018 è stata completata, con il contributo delle Regioni, una prima analisi del fabbisogno per edilizia sanitaria nei prossimi anni. Ne è emerso che per interventi in infrastrutture da realizzare sull'intero territorio nazionale, disomogenei sia per classificazione sismica, sia per vincoli storico-artistici e altresì per caratteristiche

impiantistiche e strutturali degli immobili, sono necessari circa 32,1 miliardi. Di questi in base ai nuovi criteri di classificazione sismica, il fabbisogno edilizio nelle aree più critiche ammonta a 12,4 miliardi.

TAVOLA 18

FABBISOGNI INFRASTRUTTURALI E INVESTIMENTI IN TECNOLOGIE SANITARIE (UNA STIMA)

	Il fabbisogno in un arco 2019-2045		Il fabbisogno per regione nel triennio 2018-2020.			
	gli investimenti infrastrutturali (prima valutazione di massima) (A)		gli investimenti in tecnologie sanitarie (B)		*di cui per sostituzioni (1)*	*per potenziamento (2)*
	milioni	comp %	milioni	comp %	milioni	milioni
Valle d'Aosta	98,8	0,3	13,6	0,9	*13,6*	*0,0*
Piemonte	3.174,5	9,9	119,7	7,9	*84,7*	*34,9*
Lombardia	5.438,9	16,9	273,3	18,1	*273,3*	*0,0*
Veneto	3.560,7	11,1	37,6	2,5	*35,0*	*2,6*
Friuli Venezia Giulia	477,1	1,5	53,4	3,5	*53,4*	*0,0*
Liguria	783,3	2,4	56,4	3,7	*50,2*	*6,3*
Emilia Romagna	3.109,7	9,7	85,2	5,7	*71,8*	*13,5*
Toscana	945,4	2,9	46,4	3,1	*39,2*	*7,1*
Marche	459,1	1,4	40,8	2,7	*35,6*	*5,1*
Umbria	374,7	1,2	31,0	2,1	*26,8*	*4,2*
Lazio	2.250,8	7,0	142,3	9,4	*102,7*	*39,6*
Abruzzo	714,1	2,2	33,1	2,2	*15,1*	*18,0*
Molise	219,6	0,7	4,1	0,3	*3,8*	*0,3*
Campania	2.466,0	7,7	144,6	9,6	*62,8*	*81,8*
Puglia	2.182,6	6,8	83,7	5,5	*46,6*	*37,1*
Basilicata	390,6	1,2	17,0	1,1	*13,3*	*3,7*
Calabria	1.397,4	4,3	82,2	5,4	*44,5*	*37,7*
Sicilia	3.020,9	9,4	153,6	10,2	*67,2*	*86,4*
Sardegna	1.063,0	3,3	90,0	6,0	*63,9*	*26,1*
TOTALE	**32.127,0**	**100,0**	**1.507,7**	**100,0**	***1.103,4***	***404,3***
In PDR	12.251,3	38,1	643,5	42,7	*342,7*	*300,8*
non in PDR	19.875,7	61,9	864,2	57,3	*760,7*	*103,5*
Nord Occidentale	9.495,4	29,6	462,9	30,7	*421,8*	*41,2*
Nord Orientale	7.147,5	22,2	176,1	11,7	*160,1*	*16,1*
Centro	4.029,9	12,5	260,4	17,3	*204,3*	*56,1*
Mezzogiorno	7.370,3	22,9	364,6	24,2	*186,1*	*178,5*
Isole	4.083,8	12,7	243,6	16,2	*131,1*	*112,5*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Nel corso del 2017 era stato avviato anche un esame delle esigenze per investimenti in tecnologie sanitarie. La rilevazione effettuata con le Regioni per il triennio 2018-2020 ha riguardato il numero di sistemi che si intende acquisire sia come nuove acquisizioni (per potenziare l'offerta), che come sostituzioni per obsolescenza, per i quali non si dispone delle relative risorse finanziarie.

Il fabbisogno complessivo finalizzato al piano di rinnovo e potenziamento delle tecnologie è risultato di oltre 1,5 miliardi in relazione a 1.799 macchine. Si tratta di 1.401

macchine da sostituire per una spesa di oltre 1,1 miliardi e di 398 nuove tecnologie da acquisire per il potenziamento del parco tecnologico per una spesa di 404,3 milioni.
L'analisi condotta fornisce una immagine delle necessità di adeguamento infrastrutturali proiettata in un arco temporale lungo. Per apprezzare la dimensione dello sforzo finanziario da affrontare nei prossimi anni, seppur in prima approssimazione, è possibile considerare il fabbisogno per un triennio come quota parte della valutazione complessiva. Aggiungendo a tale importo quello richiesto in termini di tecnologia si arriva ad una stima complessiva di circa 5 miliardi, somma che appare coerente con quella programmata, ma per la quale si dovrà trovare la disponibilità di bilancio all'interno degli equilibri di finanza pubblica.

TAVOLA 18 SEGUE

FABBISOGNI INFRASTRUTTURALI E INVESTIMENTI IN TECNOLOGIE SANITARIE (UNA STIMA)

	Stima del fabbisogno in un triennio					
	Investim.. infrastr. (='1/9 di A)	investim. in tecnologie	totale in un triennio	investimenti infrastr. ('=1/9 di A)	investimenti in tecnologie	totale in un triennio
	milioni			pro capite in euro		
Valle d'Aosta	11,0	13,6	24,6	87	108	195
Piemonte	352,7	119,7	472,4	81	27	108
Lombardia	604,3	273,3	877,6	60	27	87
Veneto	395,6	37,6	433,2	81	8	88
Friuli Venezia Giulia	53,0	53,4	106,4	44	44	88
Liguria	87,0	56,4	143,4	56	36	92
Emilia Romagna	345,5	85,2	430,7	78	19	97
Toscana	105,0	46,4	151,4	28	12	41
Marche	51,0	40,8	91,8	33	27	60
Umbria	41,6	31,0	72,6	47	35	82
Lazio	250,1	142,3	392,4	42	24	67
Abruzzo	79,3	33,1	112,5	60	25	86
Molise	24,4	4,1	28,5	79	13	92
Campania	274,0	144,6	418,6	47	25	72
Puglia	242,5	83,7	326,2	60	21	81
Basilicata	43,4	17,0	60,4	77	30	107
Calabria	155,3	82,2	237,4	79	42	121
Sicilia	335,7	153,6	489,2	67	31	97
Sardegna	118,1	90,0	208,1	72	55	126
TOTALE	**3.569,7**	**1.507,7**	**5.077,3**	**60**	**25**	**85**
In PDR	1.361,3	643,5	2.004,8	56	26	82
non in PDR	2.208,4	864,2	3.072,6	63	25	88
Nord Occidentale	1.055,0	462,9	1.518,0	66	29	94
Nord Orientale	794,2	176,1	970,3	75	17	92
Centro	447,8	260,4	708,2	37	22	59
Mezzogiorno	818,9	364,6	1.183,5	58	26	84
Isole	453,8	243,6	697,3	68	36	104

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

La stima mostra anche forti differenze tra aree e Regioni. Nelle ultime 3 colonne della Tavola 18, il fabbisogno è calcolato in termini pro capite in euro. Alcuni elementi, tra le

tante indicazioni che se ne possono trarre, emergono in particolare: il basso livello del fabbisogno nelle Regioni centrali, tutte sotto media; l'alto livello di fabbisogno immobiliare delle Regioni del settore Nord orientale (fatta eccezione per il Friuli); importi superiori alla media sia per infrastrutture che tecnologie nelle isole e nelle Regioni minori del Mezzogiorno.

Appendice

A.1

2018		TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Risultati prima delle coperture con rischi e netto aziende in utile	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE	ulteriori coperture	Risultati da tavoli
010	PIEMONTE	8.624,6	-8.561,5	-88,6	-22,1	-47,6	-51,7	0,0	0,0	77,1	25,3
020	VALLE D`AOSTA	250,3	-265,4	-7,0	2,2	-19,9	-19,9	0,0	18,3		-1,6
030	LOMBARDIA	19.478,0	-20.188,4	769,8	-53,5	5,9	5,9	0,0	0,0		5,9
041	PROV. AUTON. BOLZ	1.013,3	-1.276,6	4,1	-13,1	-272,4	-272,4	283,0	0,0		10,6
042	PROV. AUTON. TREN	1.050,8	-1.251,4	-6,4	0,0	-207,1	-207,1	34,4	172,7		0,0
050	VENETO	9.455,3	-9.620,1	159,0	14,8	8,9	5,0	0,0	0,0		5,0
060	FRIULI VENEZIA GIU	2.467,2	-2.570,8	5,4	8,5	-89,7	-89,7	90,6	0,0		0,9
070	LIGURIA	3.284,5	-3.284,0	-53,6	-3,0	-56,1	-56,1	0,0	0,0	60,0	3,9
080	EMILIA ROMAGNA	9.032,3	-9.417,0	358,7	26,3	0,3	0,2	0,0	0,0		0,2
090	TOSCANA	7.544,5	-7.728,9	146,1	6,4	-31,9	-31,9	0,0	0,0		-31,9
100	UMBRIA	1.762,8	-1.786,8	20,0	4,1	0,1	0,9	0,0	0,0		0,9
110	MARCHE	2.989,3	-2.908,4	-67,2	-4,8	8,9	8,9	0,0	0,0		8,9
120	LAZIO	11.169,1	-10.911,0	-270,9	-18,4	-31,2	-42,5	0,0	91,1		48,6
130	ABRUZZO	2.591,4	-2.517,4	-71,2	-2,7	0,0	0,1	0,0	0,0		0,1
140	MOLISE	596,1	-636,2	22,8	-0,3	-17,7	-35,9	0,0	13,8		-22,1
150	CAMPANIA	10.728,3	-10.379,5	-295,0	-20,2	33,6	2,3	0,0	0,0		2,3
160	PUGLIA	7.623,4	-7.477,8	-179,7	-2,7	-36,7	-56,4	0,0	0,0	58,6	2,1
170	BASILICATA	1.111,6	-1.072,3	-38,6	0,0	0,7	0,5	0,0	0,0		0,5
180	CALABRIA	3.667,2	-3.475,8	-318,3	-1,9	-128,8	-168,9	0,0	98,7	8,6	-61,6
190	SICILIA	9.579,6	-9.360,2	-235,0	-8,5	-24,1	-28,8	0,0		131,8	103,0
200	SARDEGNA	3.222,1	-3.338,8	-82,3	-2,7	-201,6	-201,6	197,0			-4,6
ITALIA		117.241,6	-118.028,6	-227,6	-91,5	-1.106,1	-1.239,2	605,0	394,7	336,0	96,5

Segue A1

2017		TOTALE RICAVI al netto delle coperture e degli ulteriori trasf delle regioni e prov autonome	TOTALE COSTI CON VOCI ECONOMICHE E SALDO INTRAMOENIA	SALDO MOBILITA' EXTRA DA CE	SALDO MOBILITA' INTERNAZIONALE da CE	UTILE O PERDITA DI ESERCIZIO	Risultati prima delle coperture con rischi e netto aziende in utile	Ulteriori trasferimenti da Prov Autonome e Reg a Statuto Speciale	Coperture contabilizzate nel CE	ulteriori coperture	Risultati da tavoli
010	PIEMONTE	8.553,4	-8.460,4	-61,9	0,0	31,1	2,1	0,0	0,0	13,9	16,0
020	VALLE D`AOSTA	249,7	-263,5	-8,4	0,0	-22,1	-22,1	0,0		22,9	0,8
030	LOMBARDIA	19.259,7	-19.881,3	626,6	0,0	5,1	5,1	0,0	0,0		5,1
041	PROV. AUTON. BOLZ	997,8	-1.248,0	2,0	-13,7	-261,8	-261,8	274,5	0,0		12,7
042	PROV. AUTON. TREN	1.042,5	-1.225,7	-8,5	0,0	-191,7	-191,7	23,8	168,0		0,1
050	VENETO	9.406,4	-9.481,8	132,7	0,0	57,3	51,9	0,0	0,0		51,9
060	FRIULI VENEZIA GIU	2.460,9	-2.509,5	15,3	0,0	-33,3	-33,3	18,6	0,0		-14,7
070	LIGURIA	3.250,7	-3.272,1	-34,7	0,0	-56,1	-56,1	0,0	0,0	71,4	15,3
080	EMILIA ROMAGNA	8.931,4	-9.286,0	355,3	0,0	0,7	0,2	0,0	0,0		0,2
090	TOSCANA	7.458,8	-7.675,6	154,2	0,0	-62,7	-94,0	0,0		98,0	4,0
100	UMBRIA	1.729,9	-1.752,5	25,7	0,0	3,1	2,8	0,0	0,0		2,8
110	MARCHE	2.951,7	-2.888,6	-62,3	0,0	0,9	0,9	0,0	0,0		0,9
120	LAZIO	11.116,6	-10.894,2	-268,1	0,0	-45,7	-45,7	0,0	45,7		0,0
130	ABRUZZO	2.546,0	-2.512,1	-73,9	0,0	-40,0	-42,1	0,0	0,0	42,4	0,3
140	MOLISE	617,2	-655,6	21,3	0,0	-17,1	-35,1	0,0	20,7	18,0	3,6
150	CAMPANIA	10.649,1	-10.316,8	-276,9	0,0	55,3	12,6	0,0	0,0		12,6
160	PUGLIA	7.585,1	-7.396,4	-184,6	0,0	4,2	3,7	0,0	0,0		3,7
170	BASILICATA	1.112,9	-1.090,6	-17,3	0,0	5,0	4,5	0,0	0,0		4,5
180	CALABRIA	3.661,0	-3.468,4	-293,6	0,0	-101,0	-101,5	0,0	94,2	8,6	1,2
190	SICILIA	9.407,6	-9.204,8	-198,0	0,0	4,7	0,0	0,0	0,0		0,0
200	SARDEGNA	3.129,0	-3.284,8	-72,8	0,0	-228,6	-269,9	0,0	145,0		-124,9
	ITALIA	116.117,4	-116.768,7	-227,7	-13,3	-892,3	-1.069,5	316,9	473,5	275,1	-4,0

A2

2018		ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI I
010	PIEMONTE	1.460,0	201,5	480,6	536,9	267,5	191,5	141,4	481,7	616,4	222,2	21,3	121,3	2.204,5	9,9	342,5	250,7	2.807,5	199,8	370,6	223,5	3,8	8.347,6
020	VALLE D`AOSTA	38,8	6,9	16,5	14,9	1,5	3,9	3,1	7,0	6,1	11,1	5,2	5,2	85,4	0,3	15,2	12,7	113,6	8,9	8,1	9,1	0,0	259,9
030	LOMBARDIA	2.632,7	309,3	874,9	1.323,2	1.085,0	89,2	261,8	2.255,7	2.237,6	661,4	39,4	177,8	3.904,3	20,4	670,8	438,7	5.034,2	417,2	931,3	385,3	3,6	18.719,6
041	PROV. AUTON. BOLZANO	187,5	27,7	63,0	40,3	8,6	0,0	35,2	26,5	93,7	30,9	0,6	9,6	485,4	2,6	83,3	51,5	622,8	21,5	43,0	40,0	0,1	1.251,1
042	PROV. AUTON. TRENTO	172,6	17,0	59,6	62,0	29,2	0,3	20,1	59,9	185,1	19,4	0,2	17,4	347,4	1,3	63,1	34,8	446,5	20,0	76,9	33,0	0,0	1.219,1
050	VENETO	1.487,3	200,2	556,6	482,9	343,6	29,9	100,1	543,0	865,3	418,8	19,0	142,4	2.185,0	8,1	364,7	203,0	2.760,8	150,5	556,1	213,6	13,6	8.883,5
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	488,1	79,8	134,1	161,9	52,8	15,1	41,7	66,0	154,1	57,6	5,8	19,9	745,7	3,7	143,8	59,8	952,9	37,5	135,8	71,5	0,3	2.474,8
070	LIGURIA	540,4	61,8	156,8	190,9	113,4	94,8	45,3	208,4	195,6	71,8	6,4	32,3	877,1	2,8	126,8	79,0	1.085,8	52,9	213,7	83,1	1,3	3.154,7
080	EMILIA ROMAGNA	1.522,2	209,1	520,8	459,8	214,8	1,7	90,2	626,0	887,1	341,3	9,2	74,8	2.462,8	15,2	363,3	207,6	3.048,9	138,4	488,9	233,9	11,2	8.878,3
090	TOSCANA	1.466,9	165,0	417,6	419,2	152,4	83,8	96,7	303,1	473,7	252,6	10,9	140,5	2.090,3	11,5	300,4	158,0	2.560,3	142,2	432,2	202,5	86,1	7.405,5
100	UMBRIA	351,4	39,9	95,1	121,9	22,5	9,3	36,3	41,4	97,4	33,8	1,2	13,8	527,5	2,0	65,3	30,4	625,1	37,0	117,2	48,0	0,6	1.691,8
110	MARCHE	577,5	53,6	170,4	206,4	54,7	83,2	43,1	104,4	182,2	76,6	1,2	25,8	826,9	2,4	128,9	67,4	1.025,6	57,9	112,7	76,3	0,1	2.851,7
120	LAZIO	1.698,0	139,8	613,3	809,1	517,7	221,5	250,0	1.279,1	772,3	465,5	21,3	64,4	2.235,5	9,3	202,4	184,1	2.631,3	173,0	573,6	205,4	64,4	10.499,6
130	ABRUZZO	477,7	69,3	155,6	204,7	46,2	67,2	34,1	129,7	111,9	68,8	6,6	22,2	636,5	1,7	78,9	44,2	761,3	52,7	118,9	61,2	2,4	2.390,5
140	MOLISE	102,8	11,6	47,3	39,7	40,0	13,8	9,9	72,9	31,9	14,2	1,2	2,1	148,6	0,1	16,2	8,6	173,6	13,2	30,3	14,3	6,7	625,2
150	CAMPANIA	1.722,2	192,0	649,8	758,4	766,1	305,6	193,3	861,2	288,4	291,4	20,2	58,4	2.235,2	9,5	206,0	170,9	2.621,5	159,8	460,8	220,6	39,7	9.609,6
160	PUGLIA	1.476,1	134,9	521,6	545,9	296,4	155,0	119,2	740,2	408,5	141,6	4,7	44,5	1.697,4	6,3	197,1	132,4	2.033,1	111,6	373,2	157,5	2,4	7.266,4
170	BASILICATA	205,1	25,7	75,8	72,7	37,0	39,1	27,7	12,3	37,2	24,1	1,0	5,0	304,1	1,8	45,9	22,2	374,0	22,7	53,8	29,0	0,2	1.042,5
180	CALABRIA	614,6	51,5	248,5	276,2	116,3	71,0	97,0	191,8	151,7	57,5	2,8	37,5	918,4	4,3	114,6	85,7	1.122,9	89,3	140,3	82,9	46,8	3.398,3
190	SICILIA	1.451,1	141,0	599,2	576,6	525,2	186,5	223,0	710,3	512,0	334,7	6,6	67,7	2.323,5	9,0	250,1	207,0	2.789,6	143,7	304,2	217,2	136,3	8.925,0
200	SARDEGNA	583,8	68,0	194,6	230,2	120,0	50,2	58,1	82,9	151,1	38,9	7,4	34,4	1.004,5	4,9	117,1	76,6	1.203,1	74,5	186,9	89,9	3,1	3.177,1
	ITALIA	19.256,8	2.205,7	6.651,6	7.533,8	4.811,0	1.712,6	1.926,9	8.803,5	8.459,2	3.634,1	192,0	1.116,9	28.245,8	127,3	3.896,1	2.525,4	34.794,5	2.124,3	5.728,4	2.697,7	422,7	112.071,7

Segue A2

2017		ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010	PIEMONTE	1.415,2	191,4	481,8	538,8	249,4	179,6	138,4	461,8	612,1	213,5	18,7	119,4	2.175,8	10,1	332,2	247,8	2.765,9	190,5	355,0	219,0	13,5	8.164,0
020	VALLE D`AOSTA	37,2	6,2	15,5	14,9	1,2	4,0	3,2	7,0	5,3	11,0	5,0	6,1	84,6	0,3	15,0	12,1	112,2	8,5	7,9	8,5	0,0	253,9
030	LOMBARDIA	2.550,8	307,6	869,9	1.266,1	1.069,9	86,4	264,3	2.292,1	2.181,9	695,3	40,5	171,7	3.863,6	21,0	650,3	422,9	4.957,9	426,5	865,1	379,9	4,0	18.429,8
041	PROV. AUTON. BOLZANO	178,2	26,8	57,8	43,1	8,1	0,1	33,3	25,9	87,3	31,2	0,6	8,8	464,7	2,5	82,7	49,5	599,4	20,3	41,1	37,9	0,0	1.199,9
042	PROV. AUTON. TRENTO	159,7	16,3	58,1	58,1	26,1	0,3	19,9	57,3	174,4	18,6	0,2	16,5	335,5	1,3	63,3	34,6	434,7	22,9	72,9	31,4	0,0	1.167,3
050	VENETO	1.450,7	196,2	553,3	498,3	337,2	29,3	102,3	537,6	848,9	420,0	17,9	136,2	2.153,4	8,4	354,8	204,7	2.721,3	128,8	548,6	210,0	15,3	8.752,1
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	467,4	77,5	133,1	162,1	52,0	14,4	42,1	61,0	137,6	56,2	7,2	19,4	730,8	3,6	139,1	55,8	929,4	37,0	131,1	69,2	0,4	2.397,3
070	LIGURIA	527,0	62,4	157,4	177,4	114,2	95,3	45,2	205,2	188,4	71,8	7,1	30,5	870,5	3,0	124,0	77,3	1.074,8	57,4	210,6	83,2	1,4	3.109,2
080	EMILIA ROMAGNA	1.465,9	207,7	523,3	446,8	211,3	1,4	88,6	608,8	852,5	362,1	12,1	72,8	2.409,4	14,9	355,4	201,0	2.980,8	145,1	481,5	226,3	12,2	8.699,2
090	TOSCANA	1.418,5	155,2	419,0	426,2	151,2	83,3	90,7	289,4	456,3	223,2	12,5	142,1	2.054,8	10,6	289,5	154,7	2.509,6	131,6	458,0	197,8	79,5	7.243,8
100	UMBRIA	343,8	39,6	96,1	120,8	22,0	9,3	37,0	42,3	97,5	38,0	1,6	11,1	518,7	2,0	62,4	30,0	613,0	39,2	116,0	46,8	0,8	1.675,0
110	MARCHE	577,3	49,4	171,0	224,3	54,0	73,6	41,3	110,2	180,0	74,7	1,2	26,0	817,5	2,4	123,0	64,2	1.007,0	57,0	109,0	75,7	0,2	2.831,8
120	LAZIO	1.619,8	134,6	607,9	823,4	492,6	216,4	257,9	1.266,3	777,9	463,5	17,5	62,2	2.225,4	9,0	201,4	186,9	2.622,8	172,9	558,2	204,4	108,6	10.407,0
130	ABRUZZO	454,0	73,0	155,9	214,0	45,8	66,6	33,3	130,5	109,2	68,9	6,5	23,0	626,8	1,8	78,2	44,7	751,5	52,1	117,0	59,4	6,6	2.367,4
140	MOLISE	101,6	12,2	47,2	40,2	38,0	15,9	9,5	71,8	29,8	15,3	1,1	2,2	150,1	0,1	16,3	8,7	175,3	14,2	28,5	14,4	13,1	630,0
150	CAMPANIA	1.659,4	190,3	649,9	769,2	755,4	299,6	194,4	811,7	272,5	293,0	20,6	54,8	2.205,8	8,8	204,3	171,4	2.590,2	167,0	452,9	221,4	19,6	9.422,0
160	PUGLIA	1.406,2	126,3	522,0	562,8	292,5	156,8	122,4	730,6	392,1	132,3	4,4	39,0	1.677,1	5,7	189,4	130,8	2.002,9	114,6	368,3	153,3	2,7	7.129,2
170	BASILICATA	195,8	23,9	76,4	73,1	33,4	40,8	27,6	12,4	34,8	20,9	1,0	4,7	302,1	1,7	45,5	22,1	371,4	20,4	52,0	29,3	0,2	1.017,9
180	CALABRIA	588,9	47,5	248,8	283,5	107,9	69,5	102,7	195,7	150,9	71,7	2,8	35,7	923,8	4,3	109,7	88,4	1.126,2	89,0	147,0	85,2	49,9	3.402,8
190	SICILIA	1.364,6	134,6	598,2	616,0	519,0	184,2	220,2	709,1	485,5	211,4	6,8	60,7	2.302,4	8,8	244,3	208,4	2.763,8	138,5	296,5	214,9	138,8	8.662,7
200	SARDEGNA	584,1	67,5	194,6	233,3	120,2	48,2	60,6	83,1	149,7	40,1	8,4	33,8	992,9	4,2	115,0	73,8	1.186,0	75,8	182,4	87,9	3,8	3.159,4
ITALIA		18.566,0	2.145,9	6.637,3	7.592,4	4.701,5	1.675,0	1.935,0	8.709,6	8.224,6	3.532,7	193,6	1.076,5	27.885,7	124,6	3.795,9	2.489,9	34.296,0	2.109,3	5.599,8	2.656,0	470,5	110.121,9

Segue A2

variazione		ACQUISTI DI BENI	MANUTENZIONI E RIPARAZIONI	ASSISTENZA SANITARIA DI BASE	FARMACEUTICA	SPECIALISTICA	RIABILITATIVA	INTEGRATIVA	OSPEDALIERA	ALTRE PRESTAZIONI	ALTRI SERVIZI SANITARI	ALTRI SERVIZI NON SANITARI	GODIMENTO DI BENI DI TERZI	PERSONALE RUOLO SANITARIO +INDENNITA' DE MARIA	PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE	PERSONALE RUOLO TECNICO	PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO	*TOTALE SPESE DI PERSONALE*	SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI	SERVIZI APPALTATI	IMPOSTE E TASSE	ONERI FINANZIARI	TOTALE COSTI 1
010	PIEMONTE	3,17	5,28	-0,24	-0,35	7,23	6,62	2,11	4,32	0,70	4,04	13,99	1,62	1,32	-2,45	3,11	1,16	1,51	4,92	4,40	2,07	-71,61	2,25
020	VALLE D`AOSTA	4,32	11,85	5,89	0,02	22,97	-2,81	-1,49	-0,27	14,01	0,10	4,07	-14,66	0,85	-1,15	1,06	4,54	1,27	4,98	2,24	6,63	-100,00	2,36
030	LOMBARDIA	3,21	0,57	0,57	4,51	1,41	3,19	-0,96	-1,59	2,55	-4,87	-2,78	3,56	1,05	-2,69	3,15	3,73	1,54	-2,16	7,65	1,44	-9,34	1,57
041	PROV. AUTON. BOLZANO	5,22	3,57	8,98	-6,48	6,90	-100,00	5,73	2,25	7,36	-1,04	0,33	8,74	4,45	6,02	0,68	4,07	3,91	5,69	4,55	5,74	2566,67	4,26
042	PROV. AUTON. TRENTO	8,10	4,45	2,51	6,70	11,65	13,97	0,51	4,53	6,13	4,78	6,38	5,56	3,54	0,78	-0,33	0,44	2,72	-12,74	5,46	5,09		4,44
050	VENETO	2,52	2,05	0,59	-3,09	1,89	2,15	-2,19	0,99	1,93	-0,30	5,89	4,58	1,47	-3,42	2,78	-0,83	1,45	16,85	1,37	1,69	-11,31	1,50
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	4,44	3,00	0,75	-0,16	1,49	4,29	-0,98	8,17	11,93	2,43	-19,30	2,73	2,04	3,55	3,35	7,01	2,54	1,20	3,52	3,27	-26,60	3,23
070	LIGURIA	2,54	-0,98	-0,36	7,64	-0,71	-0,57	0,31	1,59	3,84	-0,06	-9,84	5,63	0,75	-5,83	2,31	2,27	1,03	-7,81	1,46	-0,13	-4,75	1,46
080	EMILIA ROMAGNA	3,84	0,67	-0,48	2,92	1,67	19,36	1,83	2,83	4,06	-5,76	-24,24	2,79	2,22	1,62	2,20	3,29	2,28	-4,61	1,54	3,33	-7,46	2,06
090	TOSCANA	3,41	6,38	-0,35	-1,64	0,83	0,65	6,62	4,73	3,81	13,18	-12,89	-1,16	1,73	8,53	3,76	2,17	2,02	8,08	-5,63	2,38	8,30	2,23
100	UMBRIA	2,21	0,69	-1,11	0,86	2,20	-0,16	-2,00	-2,20	-0,08	-10,92	-28,32	24,22	1,70	3,38	4,63	1,19	1,97	-5,64	1,05	2,66	-28,81	1,00
110	MARCHE	0,05	8,50	-0,31	-7,95	1,31	13,02	4,36	-5,24	1,17	2,49	-0,50	-0,75	1,16	2,33	4,81	4,92	1,85	1,57	3,39	0,78	-37,62	0,70
120	LAZIO	4,83	3,91	0,88	-1,74	5,10	2,35	-3,08	1,01	-0,73	0,43	21,59	3,53	0,45	3,41	0,45	-1,48	0,32	0,05	2,76	0,44	-40,68	0,89
130	ABRUZZO	5,23	-5,04	-0,17	-4,35	0,90	0,92	2,19	-0,56	2,43	-0,17	1,19	-3,36	1,55	-4,99	0,79	-1,02	1,31	1,07	1,64	2,99	-64,51	0,98
140	MOLISE	1,18	-5,65	0,25	-1,21	5,30	-12,79	3,97	1,48	7,14	-7,17	10,02	-4,96	-0,96	-0,74	-0,96	-0,95	-0,96	-7,19	6,39	-0,79	-49,01	-0,76
150	CAMPANIA	3,79	0,91	-0,02	-1,40	1,42	2,00	-0,57	6,09	5,85	-0,54	-1,85	6,51	1,33	7,68	0,85	-0,29	1,21	-4,33	1,73	-0,37	102,32	1,99
160	PUGLIA	4,97	6,85	-0,08	-3,00	1,33	-1,14	-2,69	1,32	4,18	7,04	6,23	14,15	1,21	10,07	4,05	1,25	1,51	-2,62	1,34	2,72	-10,19	1,92
170	BASILICATA	4,73	7,57	-0,79	-0,47	10,59	-4,14	0,26	-0,31	7,00	15,72	4,09	6,59	0,66	5,81	0,86	0,65	0,71	11,23	3,35	-0,87	43,79	2,41
180	CALABRIA	4,36	8,41	-0,12	-2,58	7,83	2,12	-5,55	-1,97	0,52	-19,82	-2,32	4,95	-0,59	-0,47	4,47	-3,14	-0,29	0,37	-4,61	-2,77	-6,24	-0,13
190	SICILIA	6,34	4,78	0,16	-6,39	1,19	1,30	1,25	0,17	5,46	58,30	-2,67	11,66	0,91	1,90	2,38	-0,64	0,93	3,79	2,58	1,11	-1,82	3,03
200	SARDEGNA	-0,06	0,70	0,00	-1,37	-0,13	4,15	-4,13	-0,24	1,00	-2,92	-11,32	1,90	1,17	15,75	1,80	3,78	1,44	-1,70	2,47	2,19	-17,68	0,56
	ITALIA	3,72	2,78	0,21	-0,77	2,33	2,25	-0,42	1,08	2,85	2,87	-0,84	3,75	1,29	2,13	2,64	1,43	1,45	0,71	2,30	1,57	-10,16	1,77

A3

	2018	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
010	PIEMONTE	150,3	5,3	-71,1	94,5	81,7	12,8	8.561,5
020	VALLE D`AOSTA	7,6	0,2	2,0	2,7	2,5	0,2	265,4
030	LOMBARDIA	409,7	0,4	-1.115,0	207,0	150,7	56,3	20.188,4
041	PROV. AUTON. BOLZANO	23,4	1,1	-1,7	2,7	2,2	0,5	1.276,6
042	PROV. AUTON. TRENTO	31,4	-0,2	-3,8	11,1	8,5	2,6	1.251,4
050	VENETO	235,9	3,3	-522,8	114,0	88,5	25,5	9.620,1
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	74,6	0,1	-27,0	25,7	20,1	5,7	2.570,8
070	LIGURIA	63,2	0,0	-73,1	35,9	29,0	7,0	3.284,0
080	EMILIA ROMAGNA	245,5	3,8	-321,5	122,3	90,1	32,2	9.417,0
090	TOSCANA	230,0	2,1	-124,9	109,0	75,4	33,6	7.728,9
100	UMBRIA	35,4	0,6	-63,3	15,6	11,4	4,3	1.786,8
110	MARCHE	62,4	0,8	-0,6	36,5	29,4	7,1	2.908,4
120	LAZIO	181,6	3,9	-240,7	82,0	67,2	14,8	10.911,0
130	ABRUZZO	49,2	0,1	-80,4	17,0	14,2	2,8	2.517,4
140	MOLISE	5,3	0,0	-6,8	2,6	1,5	1,1	636,2
150	CAMPANIA	147,8	6,9	-623,8	41,9	33,4	8,5	10.379,5
160	PUGLIA	111,8	1,5	-106,9	36,6	27,8	8,9	7.477,8
170	BASILICATA	21,5	0,3	-8,7	5,0	4,3	0,7	1.072,3
180	CALABRIA	34,5	0,1	-44,7	8,9	7,1	1,8	3.475,8
190	SICILIA	155,5	2,9	-282,6	35,3	29,6	5,8	9.360,2
200	SARDEGNA	66,9	0,0	-98,4	12,4	8,9	3,5	3.338,8
	ITALIA	2.343,6	33,2	-3.815,9	1.019,1	783,4	235,8	118.028,6

	2017	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
010	PIEMONTE	149,3	6,8	-153,3	93,2	80,3	12,9	8.460,4
020	VALLE D`AOSTA	8,8	0,2	-0,9	2,5	2,2	0,3	263,5
030	LOMBARDIA	441,3	2,4	-1.063,3	203,4	147,8	55,5	19.881,3
041	PROV. AUTON. BOLZANO	23,4	1,0	-24,5	2,8	2,0	0,9	1.248,0
042	PROV. AUTON. TRENTO	31,3	0,1	-29,6	10,9	8,3	2,6	1.225,7
050	VENETO	232,1	4,7	-515,7	110,5	87,6	22,8	9.481,8
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	74,3	0,9	-42,2	25,6	20,4	5,2	2.509,5
070	LIGURIA	62,2	0,0	-107,9	35,4	28,2	7,3	3.272,1
080	EMILIA ROMAGNA	249,3	10,2	-360,4	122,1	89,0	33,0	9.286,0
090	TOSCANA	224,0	4,7	-232,8	105,1	75,3	29,8	7.675,6
100	UMBRIA	34,9	1,3	-45,6	14,8	10,5	4,3	1.752,5
110	MARCHE	61,8	1,2	0,3	35,2	29,1	6,0	2.888,6
120	LAZIO	187,3	8,6	-304,0	81,8	69,1	12,6	10.894,2
130	ABRUZZO	50,1	0,5	-96,9	16,5	13,7	2,8	2.512,1
140	MOLISE	5,3	0,0	-21,5	2,6	1,3	1,2	655,6
150	CAMPANIA	148,6	9,6	-740,3	43,3	39,6	3,7	10.316,8
160	PUGLIA	111,5	22,3	-141,3	35,3	27,5	7,8	7.396,4
170	BASILICATA	20,3	1,1	-52,0	4,6	3,9	0,7	1.090,6
180	CALABRIA	38,6	13,4	-16,2	10,4	7,8	2,7	3.468,4
190	SICILIA	156,2	6,7	-384,7	33,6	28,2	5,4	9.204,8
200	SARDEGNA	67,5	1,9	-58,6	12,0	9,3	2,7	3.284,8
	ITALIA	2.378,2	97,5	-4.391,4	1.001,5	781,2	220,3	116.768,7

Segue A3

	Variazioni	AMMORTAMENTI	RIVALUTAZIONI E SVALUTAZIONI	SALDO VOCI ECONOMICHE	RICAVI INTRAMOENIA	COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	SALDO INTRAMOENIA	Totale costi con voci economiche e saldo intramoenia
010	PIEMONTE	0,6	-21,4	-53,6	1,4	1,8	-1,0	1,2
020	VALLE D`AOSTA	-14,0	-0,6	-326,7	9,8	14,8	-26,7	0,7
030	LOMBARDIA	-7,1	-81,7	4,9	1,8	1,9	1,4	1,5
041	PROV. AUTON. BOLZANO	0,0	2,4	-93,3	-4,2	9,6	-36,4	2,3
042	PROV. AUTON. TRENTO	0,2	-229,3	-87,0	2,1	2,8	-0,1	2,1
050	VENETO	1,7	-29,9	1,4	3,2	1,0	11,6	1,5
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	0,4	-89,8	-36,1	0,6	-1,3	8,1	2,4
070	LIGURIA	1,6	-100,0	-32,2	1,4	2,8	-3,9	0,4
080	EMILIA ROMAGNA	-1,5	-62,2	-10,8	0,2	1,2	-2,6	1,4
090	TOSCANA	2,6	-55,6	-46,3	3,7	0,1	13,0	0,7
100	UMBRIA	1,5	-56,2	38,8	5,7	8,2	-0,6	2,0
110	MARCHE	0,9	-36,7	-344,1	3,6	0,8	17,0	0,7
120	LAZIO	-3,0	-55,1	-20,8	0,3	-2,8	17,2	0,2
130	ABRUZZO	-1,9	-79,1	-17,0	3,3	3,7	1,4	0,2
140	MOLISE	0,1		-68,2	3,3	15,4	-9,9	-3,0
150	CAMPANIA	-0,6	-27,4	-15,7	-3,3	-15,8	130,7	0,6
160	PUGLIA	0,3	-93,1	-24,3	3,8	1,1	13,2	1,1
170	BASILICATA	5,8	-74,8	-83,3	7,4	10,0	-6,6	-1,7
180	CALABRIA	-10,5	-99,3	175,6	-14,1	-8,3	-31,2	0,2
190	SICILIA	-0,4	-56,8	-26,5	5,2	4,7	8,0	1,7
200	SARDEGNA	-0,9	-100,0	67,7	3,5	-5,0	33,3	1,6
	ITALIA	-1,5	-66,0	-13,1	1,8	0,3	7,0	1,1

A4

2018		CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinta e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010	PIEMONTE	8.155,5	0,0	112,7	6,1	6,4	29,7	26,0	34,9	115,9	13,3	0,1	124,0	8.624,6
020	VALLE D`AOSTA	228,2	1,0	0,4	0,0	0,2	2,3	1,0	1,3	8,1	0,3	0,0	7,6	250,3
030	LOMBARDIA	18.422,0	0,0	148,1	47,0	16,6	131,0	41,3	103,9	212,8	28,7	0,3	326,3	19.478,0
041	PROV. AUTON. BOLZANO	912,0	22,3	0,1	0,0	0,7	15,3	0,3	15,4	20,4	4,1	0,0	22,7	1.013,3
042	PROV. AUTON. TRENTO	954,9	19,7	0,5	0,0	5,7	7,7	0,3	3,6	21,3	4,4	0,0	32,6	1.050,8
050	VENETO	8.852,0	0,0	78,2	3,8	8,9	57,0	1,3	57,0	171,0	39,4	0,0	186,8	9.455,3
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	2.229,8	0,0	81,6	3,6	0,6	18,7	0,1	9,5	45,4	4,9	0,0	73,1	2.467,2
070	LIGURIA	3.088,1	0,1	28,5	8,2	1,3	12,6	0,7	29,5	43,2	15,0	0,0	57,2	3.284,5
080	EMILIA ROMAGNA	8.260,6	0,0	216,8	5,1	7,2	75,9	1,2	108,2	163,5	29,7	0,3	163,8	9.032,3
090	TOSCANA	6.968,9	0,0	33,6	1,3	6,9	37,3	5,1	144,4	134,2	61,0	0,1	151,4	7.544,5
100	UMBRIA	1.661,0	1,0	4,9	0,7	0,6	11,9	0,0	15,8	32,9	2,9	0,1	31,1	1.762,8
110	MARCHE	2.846,2	0,7	8,5	0,4	2,5	12,0	1,4	14,7	41,8	6,6	0,0	54,5	2.989,3
120	LAZIO	10.709,8	0,0	86,5	4,2	2,0	58,6	4,1	23,7	104,5	9,7	0,7	165,3	11.169,1
130	ABRUZZO	2.475,3	0,0	3,1	0,1	0,7	15,0	0,6	7,9	34,7	7,1	0,0	46,9	2.591,4
140	MOLISE	585,2	0,0	0,5	0,0	0,0	2,4	0,1	0,6	4,6	0,4	0,0	2,2	596,1
150	CAMPANIA	10.414,1	0,0	59,4	0,7	3,8	34,8	2,4	28,0	52,4	9,9	1,0	121,7	10.728,3
160	PUGLIA	7.354,3	0,0	67,9	0,6	4,6	15,1	3,0	11,7	49,4	14,6	1,2	101,0	7.623,4
170	BASILICATA	1.064,4	3,4	4,6	0,2	1,6	4,0	0,1	1,8	10,9	0,5	0,0	20,2	1.111,6
180	CALABRIA	3.556,2	0,0	36,7	0,5	0,6	7,2	0,3	11,0	23,6	2,1	0,0	28,9	3.667,2
190	SICILIA	9.196,0	0,0	119,6	0,5	2,5	31,8	3,3	39,5	42,8	6,3	1,7	135,5	9.579,6
200	SARDEGNA	2.976,0	7,2	130,6	0,5	0,6	8,2	0,5	13,7	25,6	3,1	0,3	55,8	3.222,1
	ITALIA	110.910,6	55,4	1.223,1	83,4	73,9	588,5	93,2	676,0	1.359,0	264,1	6,0	1.908,5	117.241,6

Segue A4

2017		CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinta e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e RSS
010	PIEMONTE	8.096,6	0,0	94,9	7,7	12,5	29,3	28,1	37,0	112,5	13,6	0,0	121,1	8.553,4
020	VALLE D`AOSTA	226,6	1,0	0,4	0,1	0,2	2,1	0,4	1,4	8,3	0,3	0,0	8,9	249,7
030	LOMBARDIA	18.177,3	0,0	135,4	59,9	18,9	136,6	43,4	98,7	212,1	26,6	0,3	350,7	19.259,7
041	PROV. AUTON. BOLZANO	896,9	22,2	0,0	0,0	1,3	15,2	0,3	15,6	19,5	4,0	0,0	22,7	997,8
042	PROV. AUTON. TRENTO	944,5	18,8	1,6	0,0	4,4	6,6	0,3	3,7	21,1	4,3	0,0	37,3	1.042,5
050	VENETO	8.787,9	0,0	92,4	6,5	10,8	59,7	1,5	45,3	175,2	48,3	0,4	178,5	9.406,4
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	2.217,4	0,0	81,3	4,4	0,6	18,8	0,1	16,5	43,9	4,5	0,0	73,4	2.460,9
070	LIGURIA	3.066,8	0,1	18,9	6,6	5,0	14,7	0,6	24,4	42,8	14,4	0,0	56,4	3.250,7
080	EMILIA ROMAGNA	8.144,4	0,0	235,0	3,6	11,0	84,1	0,6	104,4	158,8	27,8	0,4	161,1	8.931,4
090	TOSCANA	6.949,1	0,0	79,9	2,4	11,8	38,4	6,1	54,9	134,4	32,1	0,1	149,6	7.458,8
100	UMBRIA	1.623,7	1,2	6,6	1,4	2,2	11,1	0,0	21,4	28,0	2,9	0,0	31,3	1.729,9
110	MARCHE	2.813,9	1,1	10,7	0,3	2,8	12,2	0,2	14,1	38,4	5,4	0,0	52,6	2.951,7
120	LAZIO	10.624,3	0,0	97,8	5,4	10,7	72,2	4,0	25,8	102,3	9,2	0,4	164,7	11.116,6
130	ABRUZZO	2.434,2	0,0	2,3	0,0	1,0	15,1	0,5	6,4	33,7	5,3	0,0	47,4	2.546,0
140	MOLISE	604,6	0,0	2,4	0,0	0,1	2,9	0,1	1,1	4,6	0,5	0,0	0,8	617,2
150	CAMPANIA	10.347,0	0,0	30,2	1,1	7,1	37,2	3,3	28,4	57,9	12,7	1,2	123,0	10.649,1
160	PUGLIA	7.327,3	0,0	64,5	1,7	3,9	17,4	3,1	16,9	46,5	9,1	1,5	93,3	7.585,1
170	BASILICATA	1.061,4	4,1	6,0	0,2	1,5	3,6	0,1	1,5	11,0	3,9	0,0	19,6	1.112,9
180	CALABRIA	3.528,7	0,0	51,6	0,6	1,2	8,0	0,3	10,5	25,0	2,1	0,0	32,9	3.661,0
190	SICILIA	9.082,5	0,0	58,9	0,6	5,5	33,6	5,4	41,1	42,5	6,7	1,0	129,9	9.407,6
200	SARDEGNA	2.949,4	14,2	50,6	0,4	1,5	10,0	0,6	14,8	25,7	5,4	0,3	56,1	3.129,0
	ITALIA	109.904,6	62,6	1.121,2	102,9	114,0	628,7	99,1	583,9	1.344,0	239,3	5,7	1.911,2	116.117,4

Segue A4

	Variazioni	CONTRIBUTI DA REGIONE (quota FS indistinta e quota FS vincolata)	CONTRIBUTI DA REGIONE (extra fondo)	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PUBBLICI	CONTRIBUTI IN C/ESERCIZIO DA ENTI PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICI DELLA REGIONE E PRESTAZIONI NON SOGGETTE A COMPENSAZIONE	RICAVI PER PRESTAZIONI SANITARIE PRIVATI	RICAVI PER PRESTAZIONI NON SANITARIE	CONCORSI RECUPERI E RIMBORSI PER ATTIVITA' TIPICHE	COMPARTECIPAZIONI	ENTRATE VARIE	INTERESSI ATTIVI	COSTI CAPITALIZZATI	TOTALE netto coperture e Ulteriori trasferimenti da Province autonome e PSS
010	PIEMONTE	0,7		18,8	-20,8	-49,1	1,1	-7,6	-5,6	3,0	-2,4	573,7	2,4	0,8
020	VALLE D`AOSTA	0,7	0,0	0,3	-100,0	9,3	10,2	128,0	-9,9	-3,4	1,4		-14,4	0,2
030	LOMBARDIA	1,3		9,4	-21,5	-11,9	-4,1	-4,7	5,2	0,3	8,1	-13,3	-7,0	1,1
041	PROV. AUTON. BOLZANO	1,7	0,3	-2.214,3		-45,5	0,5	-1,5	-1,9	4,6	1,9	-48,7	-0,1	1,5
042	PROV. AUTON. TRENTO	1,1	5,0	-65,1		30,9	18,1	-1,3	-1,7	1,2	1,5	0,0	-12,6	0,8
050	VENETO	0,7		-15,4	-41,7	-18,1	-4,6	-10,5	25,9	-2,4	-18,4	-91,1	4,7	0,5
060	FRIULI VENEZIA GIULIA	0,6		0,3	-18,1	-0,2	-0,7	-3,2	-42,3	3,4	7,6	-62,5	-0,4	0,3
070	LIGURIA	0,7	-1,3	51,4	23,5	-73,0	-14,6	25,1	21,0	0,9	4,3	-22,2	1,4	1,0
080	EMILIA ROMAGNA	1,4		-7,7	39,9	-35,0	-9,8	100,0	3,7	2,9	6,8	-17,3	1,6	1,1
090	TOSCANA	0,3		-57,9	-42,9	-41,3	-2,8	-15,7	162,9	-0,1	89,6	-4,2	1,2	1,1
100	UMBRIA	2,3	-16,7	-26,3	-53,5	-74,1	7,3	1.850,0	-26,2	17,7	1,0	30,8	-0,8	1,9
110	MARCHE	1,1	-32,6	-20,2	24,0	-10,6	-1,5	472,2	4,1	8,9	21,8	5,0	3,7	1,3
120	LAZIO	0,8		-11,5	-21,9	-81,3	-18,8	0,7	-8,0	2,1	5,2	87,3	0,4	0,5
130	ABRUZZO	1,7		35,4	42,5	-28,7	-0,6	11,9	22,5	3,0	34,2		-0,9	1,8
140	MOLISE	-3,2		-79,0		-94,1	-17,2	-25,0	-47,6	1,3	-14,8	-100,0	163,0	-3,4
150	CAMPANIA	0,6		96,4	-37,9	-45,9	-6,2	-26,9	-1,3	-9,6	-21,7	-15,9	-1,1	0,7
160	PUGLIA	0,4		5,3	-65,3	15,7	-12,9	-3,9	-30,7	6,4	60,2	-19,6	8,2	0,5
170	BASILICATA	0,3	-17,3	-23,3	1,3	6,6	12,1	-27,4	14,2	-0,6	-87,2		2,9	-0,1
180	CALABRIA	0,8		-28,9	-19,7	-55,0	-10,0	-22,7	5,2	-5,4	0,0	375,0	-12,1	0,2
190	SICILIA	1,2		103,0	-11,4	-54,4	-5,5	-38,7	-3,9	0,9	-5,4	79,7	4,3	1,8
200	SARDEGNA	0,9	-49,4	158,3	26,6	-60,3	-18,5	-7,6	-7,7	-0,3	-42,6	-0,7	-0,4	3,0
	ITALIA	0,9	-11,6	9,1	-19,0	-35,2	-6,4	-6,0	15,8	1,1	10,4	4,0	-0,1	1,0

L'ISTRUZIONE E LE RIFORME IN ITINERE

LE RISORSE PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA

1. La crisi economica iniziata nel 2008 ha prodotto un consistente impatto sui bilanci pubblici degli Stati europei con il risultato, evidenziato anche dall'OCSE nel suo ultimo rapporto *Education at a glance 2018*, di una sensibile contrazione della percentuale di spesa pubblica dedicata all'istruzione.

Diverso è risultato l'andamento dei vari Paesi europei nel cui ambito, a fronte della crescita registrata in Belgio, Danimarca, Svezia e Norvegia, la quota di Pil destinata all'istruzione è rimasta sostanzialmente stabile in Germania, Francia e Spagna, ove tuttavia la spesa, in valori assoluti, ha continuato a crescere. Negli altri Paesi, tra cui l'Italia, la quota di Pil destinata all'istruzione si è, invece, ridotta.

Un profilo, questo, particolarmente sensibile per il nostro Paese che già prima della crisi si trovava nella seconda metà della classifica europea per percentuale di spesa in istruzione rispetto al Pil e che attualmente si colloca negli ultimi posti (quartultima tra i 28 paesi dell'Unione europea).

Gli ultimi dati Eurostat disponibili, relativi all'anno 2017, mostrano, infatti, una percentuale della spesa per tutti gli istituti del sistema di istruzione (dalla primaria alla terziaria) pari al 3,8 per cento a fronte del 4,6 per cento della media europea. Inferiore alla media risulta anche il livello della spesa per studente; il divario si rileva, tuttavia, più limitato nella scuola primaria ed aumenta con i livelli di istruzione.

Conferma tale tendenza anche il valore della quota di spesa pubblica destinata all'istruzione che, se pur in modo indiretto, evidenzia quanto la spesa in un settore sia considerata più o meno strategica dai decisori ai vari livelli.

Ad eccezione della Germania, tutti i maggiori Paesi europei negli anni della crisi hanno ridotto la percentuale di bilancio pubblico destinata all'istruzione, anche se ogni Paese partiva da livelli diversi. Particolarmente basso risulta in ogni caso il valore assunto dall'indicatore registrato nel nostro Paese nel 2015 che, nel confronto internazionale, si attesta al solo 7,2 per cento a fronte del 11,1 per cento della media OCSE e del 9,6 per cento della media europea.

L'andamento della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche italiane per la funzione istruzione, comprensiva anche della spesa per l'istruzione terziaria, emerge nel dettaglio dalle stime diffuse dall'Istat nel mese di dicembre 2018.

I dati, aggiornati al 2017, evidenziano una significativa e progressiva diminuzione delle spese complessive che, dai 72.062 milioni del 2009 raggiungono 64.977 milioni nel 2016, registrando una flessione del 9,8 per cento; flessione che solo nell'esercizio successivo mostra un'inversione di tendenza, recuperando 1,6 punti percentuali.

I redditi di lavoro dipendente, cui è stata destinata la maggior parte delle risorse, segnano, nel periodo 2009-2015, una flessione di oltre l'8,7 per cento cui segue, tuttavia, una nuova crescita nel biennio successivo (+3,2 punti percentuali).

Scostamenti superiori, ma per un ammontare inferiore, registrano anche le spese per i consumi intermedi che, solo nel 2017, evidenziano una contenuta ripresa.

TAVOLA 1

SPESA PUBBLICA PER LA FUNZIONE ISTRUZIONE

Tipo aggregato		totale uscite della PA	totale uscite correnti	redditi da lavoro dipendente	consumi intermedi	totale uscite in conto capitale
Seleziona periodo	**Settore istituzionale**					
2009	amministrazioni pubbliche	72.062	68.531	53.983	7.546	3.531
	amministrazioni centrali	57.344	56.608	47.416	2.099	736
	amministrazioni locali	18.957	15.800	6.567	5.447	3.157
2010	amministrazioni pubbliche	70.134	66.900	52.331	7.725	3.234
	amministrazioni centrali	55.756	55.090	46.162	2.291	666
	amministrazioni locali	18.098	15.354	6.169	5.434	2.744
2011	amministrazioni pubbliche	66.836	63.722	50.224	7.280	3.114
	amministrazioni centrali	53.061	52.484	44.315	1.985	577
	amministrazioni locali	17.231	14.643	5.909	5.295	2.588
2012	amministrazioni pubbliche	65.363	62.494	49.319	7.423	2.869
	amministrazioni centrali	53.170	52.663	43.739	2.026	507
	amministrazioni locali	16.397	13.976	5.580	5.397	2.421
2013	amministrazioni pubbliche	65.798	62.733	49.156	7.703	3.065
	amministrazioni centrali	53.128	52.197	43.695	2.327	931
	amministrazioni locali	16.480	13.985	5.461	5.376	2.495
2014	amministrazioni pubbliche	65.196	62.402	49.685	7.043	2.794
	amministrazioni centrali	58.100	57.155	44.323	2.033	945
	amministrazioni locali	15.443	13.301	5.362	5.010	2.142
2015	amministrazioni pubbliche	65.214	62.657	49.273	6.923	2.557
	amministrazioni centrali	57.858	57.136	44.015	2.259	722
	amministrazioni locali	15.115	13.060	5.258	4.664	2.055
2016	amministrazioni pubbliche	64.977	62.715	50.211	6.579	2.262
	amministrazioni centrali	58.010	57.234	45.040	1.821	776
	amministrazioni locali	14.622	12.795	5.171	4.758	1.827
2017	amministrazioni pubbliche	66.069	63.874	50.861	7.090	2.195
	amministrazioni centrali	59.191	58.573	45.800	2.230	618
	amministrazioni locali	14.359	12.642	5.061	4.860	1.717

Fonte: Dati estratti il 06 maggio 2019 - ISTAT

Più consistente risulta, infine, la flessione delle spese in conto capitale che segnano una riduzione in tutto il periodo considerato, raggiungendo, nel 2017, i 2.195 milioni (-37,8 per cento rispetto al 2009).

Un'analisi per sottosettore evidenzia il rilevante contributo offerto dalle amministrazioni centrali (MEF e MIUR), che rappresentano i principali finanziatori del sistema istruzione.

Le relative spese – che oscillano nel decennio tra l'80 e il 90 per cento del complesso delle spese – si iscrivono soprattutto nella categoria dei redditi di lavoro dipendente e segnano una spiccata flessione nel periodo 2009-2013 (in relazione alle politiche di contenimento della spesa intraprese a partire dal DL n. 78 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008), una leggera crescita nel biennio successivo e un più consistente andamento nell'ultimo biennio, in relazione alla ripresa delle politiche assunzionali e al rinnovo del CCNL del personale del comparto Istruzione e ricerca.

Nettamente inferiore risulta, invece, il contributo delle Amministrazioni centrali alla spesa per investimenti che oscilla tra il 21 e il 34 per cento delle spese complessive e registra una progressiva riduzione negli ultimi esercizi.

Le spese del complesso delle Amministrazioni locali, in progressiva flessione in tutto il periodo preso in considerazione, rappresentano, nel 2017, circa il 22 per cento delle spese complessive, concentrate tra le spese in conto capitale, anch'esse in flessione nel periodo considerato, in coerenza con le competenze degli enti territoriali in materia di edilizia scolastica

Va comunque al riguardo evidenziato che l'entità del contributo offerto dagli enti locali probabilmente approssima per difetto le dimensioni effettive delle risorse coinvolte in quanto, oltre alle spese legate ai compiti d'istituto e contabilizzate nella voce istruzione, ulteriori investimenti in campo educativo possono derivare dall'attuazione delle politiche sociali e culturali.

LE MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA – ANNI 2009-2015

2. La flessione della spesa pubblica per l'istruzione registrata nel periodo della crisi, si riconduce alle riforme volte a razionalizzare il sistema educativo (legge n. 133/2008 e legge n. 169/2008).

Per l'istruzione scolastica, il conseguimento degli obiettivi finanziari, basato principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente e sulla riqualificazione del servizio scolastico, è stato affidato ad un Piano programmatico predisposto dal MIUR, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione dell'art. 64, comma 3 della legge n. 133/2008[1].

Il Piano demandava ad appositi regolamenti la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

Le misure previste nella prima area miravano alla revisione degli ordinamenti scolastici, operando, all'interno dei diversi ordini di scuola, opportunamente rivisti, una riformulazione dei curricoli e dei piani di studio volta a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta.

Relativamente alla rete scolastica, il Piano programmatico prevedeva interventi diretti ad un più corretto dimensionamento delle istituzioni, da ricondurre, gradualmente, ai parametri previsti dal dPR n. 233/98[2], mentre, in relazione al più efficace utilizzo del personale, prevedeva l'adozione di una sequenza organica di azioni strettamente correlate e interdipendenti[3]; tutte, comunque, dirette al ridimensionamento degli organici del personale docente (87.341 unità entro il 2012) e del personale amministrativo (44.500 unità entro il 2012).

---

[1] Dall'attuazione di tali disposizioni si attendevano economie di spesa non inferiori a 456 milioni per il 2009, 1.650 milioni per il 2010, 2.538 milioni per il 2011 e 3.188 milioni a decorrere dal 2012.

[2] Il dPR n. 233/1998, nel fissare i parametri per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, prevede uno standard generale compreso tra i 500 e i 900 alunni, quale requisito per il conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche. Lo stesso dPR n. 233 consente tuttavia una deroga a tale standard autorizzando, in via eccezionale, dimensionamenti di istituzioni scolastiche con una popolazione compresa tra le 300 e le 500 unità, a condizione che si trovino in zone montane o nelle piccole isole e si tratti di istituti comprensivi del 1° ciclo o "istituti superiori" del 2° ciclo.

[3] Tra i provvedimenti più significativi si ricordano le misure volte: ad incidere sul complesso delle norme e delle procedure che presiedevano alla definizione degli organici del personale docente; ad accorpare le classi di concorso con una comune matrice culturale e professionale; alla realizzazione di un'intensiva formazione dei docenti che non hanno ancora il titolo per poter insegnare la lingua inglese; a risolvere il problema dei docenti inidonei per motivi di salute; ad attivare corsi di riconversione professionale per i docenti, facenti parte delle classi di concorso in esubero; a rivedere gli istituti giuridici che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo, utilizzazioni ecc.., onde ridurre allo stretto necessario l'incidenza della spesa rappresentata dal pagamento dei supplenti in sostituzione; ad una nuova revisione dei criteri e parametri che presiedono alla quantificazione e assegnazione del personale amministrativo (ATA).

Le misure previste – pur contribuendo, assieme alle altre severe misure di contenimento della spesa per il personale pubblico, ad assicurare i risparmi previsti – hanno trovato solo parziale attuazione.

A fronte della progressiva entrata a regime della revisione degli ordinamenti scolastici, meno incisivi sono risultati gli effetti conseguenti alla riorganizzazione della rete scolastica a seguito delle sentenze della Corte costituzionale che hanno censurato le disposizioni in tema di ridimensionamento della rete, previste dalla legge n. 133 del 2008 (Sentenza n. 200 del 2009), e le norme dirette ad aggregare le scuole dell'infanzia, primaria e di primo grado in istituti comprensivi (Sentenza n. 147 del 2012). Anche la successiva disciplina prevista dall'art. 12 della legge n. 104 del 2013[4] non è risultata operativa nell'attesa dell'approvazione dell'Intesa con le Regioni, con la conseguenza che sono rimasti in vigore i previgenti procedimenti di dimensionamento cui si sono sovrapposte, a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013, le disposizioni di contenimento dettate dalla legge n. 111 del 2013 e dalla legge n. 183 del 2011[5].

Va comunque sottolineato che, malgrado la battuta di arresto, il contenimento si è comunque realizzato, almeno sulla base dei piani di ridimensionamento attuati da alcune regioni, con una diminuzione delle istituzioni scolastiche di oltre il 20 per cento rispetto all'anno scolastico 2009/2010 (nell'anno scolastico 2017/2018 sono presenti 8.290 istituzioni scolastiche comprensive dei Centri provinciali per l'educazione degli adulti), anche se restano ancora 352 istituzioni scolastiche sottodimensionate a cui dovrà ancora essere assegnato per legge solo un incarico di reggenza.

Strettamente connesso con gli aspetti appena esaminati appare, infine, l'obiettivo volto a realizzare il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola.

Il graduale avvio della riforma degli ordinamenti scolastici e la mancata riorganizzazione della rete scolastica hanno contribuito, assieme agli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2010 in materia di posti di sostegno[6], alla non completa realizzazione degli obiettivi di contenimento dell'organico - attesi nel triennio 2009/2010 – 2011/2012 in attuazione dell'art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008, e confermati negli anni scolastici successivi in attuazione del DL n. 98 del 2011[7] - con la conseguente realizzazione di minori economie nel confronto con le stime contenute nella relazione tecnica allegata al decreto legge n. 112 del 2008 (legge n.133 del 2008)[8].

Nell'ambito del personale docente, a fronte di un obiettivo pienamente raggiunto nell'a.s. 2009/2010, difficile si è rivelato il mantenimento dei risultati negli anni scolastici successivi nei quali, accanto ad un modesto sforamento di posti autorizzati in deroga all'organico di diritto, il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti è derivato

[4] Che aveva demandato ad un decreto ministeriale, previo accordo in Conferenza unificata, i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi.

[5] Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità (ridotto a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole e nei comuni montani) non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato né in via esclusiva posti di DSGA.

[6] La Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della disposizione che fissava il tetto massimo di posti di sostegno attivabili nell'organico di fatto a livello nazionale (tetto stabilito dalla legge finanziaria n. 244 del 2007 per problemi di contenimento della spesa pubblica) nonché la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili.

[7] L'art. 12 del citato decreto - legge prevedeva che a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013 le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA non dovevano superare la consistenza delle dotazioni organiche determinate nell'anno scolastico 2011/2012.

[8] Tale andamento, pur avendo garantito la quota annuale di competenza del bilancio dello Stato (70 per cento), ha invece compromesso la quota destinata a tornare al sistema scolastico e dedicata alla valorizzazione ed allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola.

essenzialmente dall'incremento, difficilmente evitabile dopo la pronuncia della Corte costituzionale, dei posti di sostegno che hanno superato, nell'ultimo anno scolastico, le 165 mila unità, in relazione ad una nuova crescita degli alunni certificati con disabilità, pari, nell'a.s. 2018/2019, a 256.296 unità (erano 181.177 nell'anno scolastico 2009/2010).

Situazione analoga si è verificata anche per il personale tecnico amministrativo ove, a fronte della definizione del contingente dell'organico di diritto, nelle fasi di adeguamento dell'organico alla situazione di fatto sono stati istituiti nuovi posti per i diversi profili professionali, in deroga all'obiettivo fissato, al fine di far fronte alle situazioni critiche, conseguenziali anche alle misure restrittive previste dalla legge n. 190 del 2014[9], con particolare rifermento al profilo di collaboratore scolastico e ciò al fine di evitare l'eventuale compromissione delle condizioni di sicurezza e vigilanza degli alunni oltre che, in ragione del frazionamento della rete, per garantire il funzionamento di plessi e succursali.

Assieme alla riduzione dell'organico di diritto e all'allargamento della forbice con l'organico di fatto, hanno contribuito alla flessione delle spese per l'istruzione anche le politiche assunzionali che, pur coerenti con l'andamento delle cessazioni, non sono riuscite ad accrescere la consistenza del personale di ruolo e quindi a coprire tutti i posti vacanti e disponibili, incrementando il ricorso, meno oneroso, al personale a tempo determinato che ha evidenziato, nel periodo in esame, una nuova crescita nella componente dei supplenti fino al termine delle attività didattiche.

LE MISURE AVVIATE IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 107 DEL 2015 (C.D. BUONA SCUOLA) – 2015-2019

3. Nella legislazione successiva, accanto ad alcuni interventi normativi di carattere settoriale, particolare rilievo ha assunto la legge n. 107 del 2015 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti) il cui obiettivo consisteva nel dare piena attuazione all'autonomia delle istituzioni scolastiche al fine, tra l'altro, dell'innalzamento delle competenze degli studenti, della previsione e del recupero dell'abbandono e della dispersione scolastica, nonché della garanzia del diritto allo studio per tutti gli studenti e dell'istruzione permanente per tutti i cittadini[10].

La legge, con un programma organico, si proponeva una pluralità di obiettivi tra cui: garantire la stabilità e la formazione degli insegnanti; ampliare l'offerta formativa attraverso la valorizzazione delle competenze linguistiche e il potenziamento di alcune materie; istituire l'organico dell'autonomia ed avviare un piano straordinario di assunzioni del personale docente; completare il sistema di valutazione delle scuole e dei docenti. Sul piano organizzativo erano previsti maggiori strumenti e poteri, attribuiti ai

[9] L'art. 1, comma 334 ha previsto, in considerazione di un generale processo di digitalizzazione ed incremento dell'efficienza dei processi e delle lavorazioni, la revisione dei criteri e dei parametri per la definizione della dotazione organica del personale amministrativo tecnico e ausiliario della scuola al fine di conseguire una riduzione del numero dei posti pari a 2.020 unità e una riduzione della spesa di personale pari a 50,7 milioni annui a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016.

[10] Sotto il profilo finanziario il sistema nazionale di istruzione e formazione ha fruito, oltre alle risorse stanziate nel Fondo "La buona scuola" di cui all'art. 1, comma 4 della legge n. 190 del 2014 (1 miliardo per il 2015 e 3 miliardi a decorrere dal 2016), anche di quota parte delle risorse del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica nonché delle risorse previste nella legge n. 232 del 2016, nel DL n. 50 del 2017 (convertito dalla legge n. 96 del 2017) e nella legge n. 205 del 2017.

presidi, per gestire risorse umane, tecnologiche e finanziarie; l'introduzione di una Card per l'aggiornamento dei docenti; l'istituzione di un *bonus* per valorizzare i docenti di ruolo; l'introduzione di un credito d'imposta per erogazioni liberali alle scuole (*School Bonus*). Molte anche le misure a favore degli studenti tra le quali: la riduzione del tasso di abbandono scolastico, il rafforzamento del legame tra istruzione e mondo del lavoro, la valorizzazione dei percorsi di studio degli Istituti tecnici superiori (ITS), l'attivazione dei nuovi laboratori territoriali per l'occupabilità, lo sviluppo delle competenze digitali di docenti e studenti attraverso il lancio del Piano nazionale della scuola digitale. Di particolare rilevanza si sono rivelati, infine, gli obiettivi di miglioramento delle infrastrutture e degli ambienti di apprendimento mediante il completamento degli interventi di edilizia scolastica, molti dei quali già, peraltro, previsti e finanziati all'avvio della legislatura.

L'OFFERTA FORMATIVA E L'ORGANICO DELL'AUTONOMIA

4. In tale ambito hanno assunto rilevo, in primo luogo, le disposizioni volte ad ampliare l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche ed a programmare le attività formative attraverso l'approvazione di un Piano triennale dell'offerta formativa.

Con riferimento all'offerta formativa, già peraltro incrementata in attuazione del DL n. 104 del 2013 (convertito dalla legge n. 128 del 2013[11]), la legge di riforma ha previsto il potenziamento dell'insegnamento linguistico in italiano e altre lingue straniere, il potenziamento delle competenze matematiche, logiche e scientifiche nonché delle competenze in tema di musica, arte e cinema, delle competenze digitali e di quelle delle scienze motorie. Inoltre, sempre al fine di ampliare l'offerta formativa, la legge ha introdotto: attività di contrasto alla dispersione scolastica ed alla discriminazione, attività di prevenzione del bullismo, le azioni educative alla parità di genere, l'introduzione di un sistema di orientamento ed infine l'apertura pomeridiana delle scuole.

In tale direzione si segnala, inoltre, l'approvazione del d.lgs. n. 60 del 2017 "Promozione della cultura umanistica e valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali" che ha ulteriormente previsto l'introduzione, nel piano triennale dell'offerta formativa, di attività teoriche e pratiche in ambito artistico, musicale, teatrale, cinematografico, coreutico, architettonico, paesaggistico, linguistico, filosofico, storico, archeologico storico-artistico, artigianale. cui sono state, inoltre, destinate specifiche risorse[12].

In relazione al Piano triennale dell'offerta formativa se ne sottolinea la centralità atteso che - accanto alla individuazione (al pari del precedente Piano) della progettualità curriculare, extracurriculare, educativa e organizzativa – definisce il fabbisogno di posti nell'organico del personale docente e del personale tecnico amministrativo, indica il fabbisogno di infrastrutture e attrezzature materiali, contiene, inoltre, i piani di

[11] La legge aveva previsto l'introduzione di un'ora settimanale di geografia generale ed economica negli istituti tecnici e professionali e l'acquisizione di primi elementi di una lingua inglese nella scuola dell'infanzia.

[12] Il d.lgs. n. 60 del 2017 ha previsto l'adozione di un Piano delle arti (dPCM 30 dicembre 2017) finanziato con uno specifico Fondo per la promozione della cultura umanistica, del patrimonio artistico, della pratica artistica e musicale e della creatività con una dotazione di 2 milioni dal 2017 destinando, inoltre, il 5 per cento dei posti per il potenziamento alla promozione dei temi della creatività. La legge n. 220 del 2016 "Disciplina del cinema e dell'audiovisivo" ha previsto la destinazione annuale del 3 per cento della dotazione del Fondo per il cinema e l'audiovisivo e del Fondo unico per lo spettacolo per il potenziamento delle competenze degli studenti in tali materie.

miglioramento dell'istituzione scolastica previsti nel nuovo sistema di valutazione delle scuole.

A fronte dell'ampliamento dell'offerta formativa e delle nuove norme in materia di programmazione si è posta l'istituzione del c.d. organico dell'autonomia (art. 1, comma 5 della legge n. 107 del 2015) che - funzionale alle esigenze didattiche, organizzative e progettuali emergenti dal piano dell'offerta formativa - si è articolato, a decorrere dall'anno scolastico 2016/2017, in posti comuni, posti di sostegno e posti per il potenziamento[13].

Peraltro, allo scopo di far fronte alle ulteriori esigenze di personale, è stata prevista la possibilità di costituire un ulteriore contingente di posti (c.d. organico di fatto) il cui tetto è stato fissato annualmente con un decreto interministeriale (art. 1, comma 69 della legge n. 107 del 2015).

Successive modifiche all'organico dell'autonomia si sono ricondotte al consolidamento, nell'organico di diritto, di 15.100 posti provenienti dall'organico di fatto, finanziariamente coperti con le risorse stanziate dall'art. 1, commi 366-374 della legge n. 232 del 2016, dall'art. 22-*ter* del DL n. 50 del 2017 (convertito dalla legge n. 96 del 2017) e, da ultimo, dall'art. 1, comma 613 della legge n. 205 del 2017.

Ulteriori interventi hanno, infine, riguardato i posti di potenziamento destinati alla scuola primaria e a quella secondaria di primo e di secondo grado, una parte dei quali è stata assegnata alla scuola dell'infanzia in attuazione del d.lgs. n. 65 del 2017 (che ha istituito il Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino ai sei anni), mentre due quote (ciascuna pari al 5 per cento dei posti) è stata destinata alla promozione dei temi della creatività e alla promozione dell'educazione motoria nella scuola primaria.

Da ultimo è intervenuta anche la legge di bilancio per il 2019 (legge n.145 del 2018, art. 1, commi 407-409) che ha incrementato l'organico della scuola primaria di ulteriori 2000 posti (al fine di ampliare le possibilità del tempo pieno) e l'organico del personale docente dei licei musicali di nuovi 400 posti.

TAVOLA 2

DOTAZIONI ORGANICHE DI DIRITTO - posti e cattedre interi

A.S.	Docenti							ATA[1]
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Sostegno*	*Potenziamento*[2]	*Totale*	
2009/10	80.797	215.502	136.740	211.774	58.372		703.185	236.451
2010/11	80.877	207.959	133.356	199.239	63.297		684.728	221.289
2011/12	80.766	198.910	131.832	190.473	63.293		665.274	207.123
2012/13	80.996	199.087	131.501	190.124	63.294		665.002	204.888
2013/14	81.384	198.794	130.873	191.140	63.297		665.488	205.451
2014/15	81.601	197.990	130.226	191.337	80.875		682.029	205.560
2015/16	81.520	196.973	130.012	192.318	89.911	55.258	745.992	203.534
2016/17	81.517	196.139	129.921	193.393	91.029	54.204	746.203	203.534
2017/18	81.172	195.997	133.355	201.726	94.774	54.144	761.168	203.459
2018/19	80.279	194.884	134.643	206.549	95.308	53.576	765.239	203.409

1 - La dotazione organica del personale ATA comprende anche i posti riservati ai lavoratori socialmente utili ed alle ditte
2 - Sono stati conteggiati sia i posti normali sia quelli di sostegno
Fonte: dati 2019 MIUR -Direzione Generale per gli studi, la statistica e i sistemi informativi Ufficio VI -Statistica e studi

[13] Tale organico, che guida le politiche assunzionali e la mobilità del personale, mira ad assicurare prioritariamente la copertura dei posti vacanti e disponibili e può essere utilizzato per la copertura delle supplenze temporanee.

TAVOLA 3

DOTAZIONI ORGANICHE DI FATTO - posti e cattedre interi

A.S.	Docenti							ATA[1]
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Sostegno*	*Potenziamento*[2]	*Totale*	
2009/10	81.157	215.784	135.116	210.302	86.889		729.248	237.467
2010/11	81.216	208.564	132.404	197.212	90.516		709.912	223.472
2011/12	81.049	200.144	131.180	188.231	93.506		694.110	210.377
2012/13	81.352	200.033	130.807	188.211	96.698		697.101	208.894
2013/14	81.874	199.573	130.470	190.276	105.306		707.499	210.470
2014/15	82.131	199.428	130.253	191.227	112.786		715.825	211.839
2015/16	81.959	198.415	130.283	192.782	124.169	55.258	782.866	212.609
2016/17	81.649	196.599	130.309	194.493	133.266	54.204	790.520	212.202
2017/18	81.295	196.325	133.420	201.254	145.417	54.144	811.855	213.499
2018/19	80.354	195.087	134.477	205.871	157.237	53.576	826.602	211.948

1 - La dotazione organica del personale ATA comprende anche i posti riservati ai lavoratori socialmente utili ed alle ditte
2 - Sono stati conteggiati sia i posti normali sia quelli di sostegno
Fonte: dati 2019 MIUR -Direzione Generale per gli studi, la statistica e i sistemi informativi Ufficio VI - Statistica e studi.

L'introduzione dell'organico dell'autonomia e il tetto individuato per l'organico di fatto hanno consentito, a differenza dei precedenti anni scolastici, la tenuta dei limiti posti all'incremento degli organici del personale docente[14].

Si è mantenuto, invece, ancora elevato in tutti gli anni scolastici lo scostamento tra il numero dei docenti di sostegno rispetto all'obiettivo dell'organico di fatto al fine di fronteggiare situazioni di incremento degli alunni disabili e garantire l'autorizzazione di tutti posti di sostegno in deroga, scaturenti dalla integrale applicazione delle diagnosi funzionali di inabilità.

Si tratta di un effetto derivato dall'applicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 80 del 2010 che ha determinato un incremento differenziale di posti in deroga pari a 11.000 posti per l'anno scolastico 2016/2017, di 16.900 posti per l'anno scolastico 2017/2018 e di 11.538 posti per l'anno scolastico 2018/2019.

Per quanto concerne il personale ausiliario, tecnico e amministrativo la difficile tenuta del nuovo organico introdotto nel 2015 ha trovato conferma anche negli anni scolastici successivi ove, in fase di adeguamento dell'organico di fatto a quello di diritto, sono stati istituiti, rispetto al contingente massimo stabilito nel decreto, ulteriori posti per i diversi profili professionali (3.438 posti per l'anno scolastico 2016/207; 4.866 posti nell'anno scolastico 2017/2018 e 5.205 posti nell'anno scolastico 2018/2019 più 182 posti nei territori colpiti dal sisma del 2016). Il profilo professionale che ha maggiormente influito sull'incremento del contingente è stato quello di collaboratore scolastico e ciò al

[14] La chiusura delle operazioni di adeguamento dell'organico di fatto a quello di diritto ha evidenziato, nell'anno scolastico 2017/2018, un risparmio rispetto ai posti comuni autorizzati in organico di fatto e, nell'anno scolastico 2018/2019, l'assenza di autorizzazioni in deroga, atteso che l'assegnazione alla scuola dell'infanzia di parte dell'organico di potenziamento (800 posti) è stata ricavata nell'ambito del contingente di posti definiti dall'art. 1, comma 65 della legge n. 107 del 2015 senza determinare esuberi nell'ambito dei ruoli regionali, mentre, in merito alla destinazione del 5 per cento dei posti alla promozione dei temi della creatività, l'organico di potenziamento della scuola primaria è risultato in linea con quanto richiesto dalla norma; in merito, invece, alla promozione dell'educazione motoria, il decreto interministeriale di definizione degli organici ne ha rinviato gli effetti all'anno scolastico 2019/2020.

fine di garantire condizioni di sicurezza e vigilanza degli alunni e dei locali nonché di assicurare il funzionamento dei plessi e delle succursali.

LE POLITICHE ASSUNZIONALI

5. L'introduzione e l'evoluzione dell'organico dell'autonomia ha consentito l'avvio di una nuova politica assunzionale che ha preso le mosse dal piano straordinario di assunzioni di docenti a tempo indeterminato per l'anno scolastico 2015/2016, rivolto a vincitori e idonei del concorso del 2012 e agli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento (art. 1, commi 95-104 della legge n. 107 del 2015), per proseguire attraverso: l'indizione, nel 2016, di un concorso per titoli ed esami per l'assunzione di ulteriori docenti per complessivi 63.712 posti secondo le regole introdotte con la legge n. 107 del 2015[15]; la possibilità di assumere, in regioni diverse da quella per cui avevano concorso, una quota di docenti ancora inseriti nelle graduatorie di merito del concorso del 2012 relative alla scuola dell'infanzia (art. 1-*quater* del DL n. 42 del 2016, convertito dalla legge n. 89 del 2016); le assunzioni disposte a seguito della prima applicazione delle nuove regole per l'accesso ai ruoli del personale docente di cui al d.lgs. n. 59 del 2017[16].

Il piano straordinario, destinato alla copertura dei posti vacanti e disponibili all'interno del nuovo organico dell'autonomia, si è articolato in fasi successive finalizzate, prioritariamente, alla graduale assunzione di tutti i docenti inseriti nelle graduatorie ad esaurimento nazionali (GAE); graduatorie destinate, comunque, a conservare validità, ai fini delle assunzioni, fino al loro esaurimento.

Al termine delle operazioni, a fronte di 102.734 posti stimati nella relazione tecnica, le proposte di nomina accettate sono state complessivamente 86.076 mentre sono stati 35.129 i docenti presenti nelle graduatorie che non hanno prodotto domanda di assunzione.

In relazione ai 16 concorsi a cattedre banditi nel 2016, a fronte dei 63.712 posti previsti, sono risultati vincitori 45.484 docenti (circa il 70 per cento) cui hanno corrisposto attualmente 36.660 nomine di cui 5.890 nell'anno scolastico 2016/2017, 21.722 nell'anno scolastico 2017/2018 e 9.048 nell'anno scolastico 2018/2019[17].

Quanto, infine, alla prima attuazione del d.lgs. n. 59 del 2017 - avviato nel 2018 ai sensi dell'art. 17, comma 2 lettera b) e comma 3 (nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dalla legge n. 145 del 2018) scorrendo le graduatorie di merito

[15] Le nuove regole per l'accesso ai ruoli del personale docente, previsti nella legge n. 107 del 2015 (art. 1, commi 109-113) sono state successivamente modificate prevedendo, a fronte della conferma dell'accesso ai ruoli attingendo per il 50 per cento alle graduatorie ad esaurimento e per il 50 per cento alle graduatorie di merito dei concorsi, la validità delle graduatorie di merito (per le scuole dell'infanzia e per quelle secondarie di primo e di secondo grado) nell'ambito dei posti vacanti e disponibili in luogo dei soli posti messi a concorso (DL n. 42 del 2016, convertito dalla legge 89 del 2016, art. 1-*quater*) e la loro utilità, fino al termine di validità, per le immissioni in ruolo di coloro che avessero raggiunto il punteggio minimo previsto dal bando (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 604).

[16] Il d.lgs. n. 59 del 2017 ha introdotto un sistema unitario e coordinato di formazione iniziale e accesso ai ruoli articolato in un concorso pubblico nazionale (indetto su base regionale o interregionale con cadenza biennale), in un successivo percorso triennale di formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione docente, previa sottoscrizione di un contratto triennale retribuito e, infine, nell'accesso ai ruoli a tempo indeterminato. Era inoltre prevista una fase transitoria confermando la validità (fino a completo esaurimento) delle graduatorie ad esaurimento e lo scorrimento delle graduatorie di merito dei seguenti concorsi: concorso bandito nel 2016, concorso riservato a docenti già in possesso di titolo abilitante, concorsi da bandire con cadenza biennale a partire dal 2018 riservati a docenti non abilitati in servizio per almeno tre anni scolastici.

[17] I ritardi riscontrati si sono ricondotti allo slittamento di alcune prove scritte e al cospicuo contenzioso che ha dato vita ad una serie di misure cautelari di ammissione con riserva a prove scritte suppletive a favore di alcune categorie di personale escluso (delle 620 procedure concorsuali attivate circa 400 sono state oggetto di prove suppletive).

regionali – nel corso dell'anno scolastico 2018/2019 le nomine in ruolo sono state 6.660 al termine del percorso annuale di formazione iniziale.

Hanno completato le immissioni in ruolo le ordinarie assunzioni del personale docente relative all'anno scolastico 2016/2017 (15.344 assunzioni), all'anno scolastico 2017/2018 (30.193 assunzioni) e all'anno scolastico 2018/2019 (19.064 assunzioni) attinte ancora per il 50 per cento dalle graduatorie ad esaurimento e per il restante 50 per cento dalle graduatorie di merito dei concorsi in essere.

L'attuazione del piano straordinario, unito alle nomine effettuate negli anni scolastici successivi, ha prodotto risultati in linea con le esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche, consentendo, nell'ultimo triennio, una consistente crescita del personale docente di ruolo, malgrado la forte dinamica delle cessazioni intervenute negli ultimi anni.

TAVOLA 4

PERSONALE DI RUOLO SCUOLA STATALE

A.S.	Dirigenti (1)	Docenti(2)					Religione	Educativi	ATA
		Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Totale*			
2009/10	10.151	81.197	231.392	148.149	217.631	678.369	13.880	2.199	166.348
2010/11	9.141	81.596	226.304	143.693	211.390	662.983	13.630	2.119	165.943
2011/12	8.246	85.750	222.184	143.656	208.917	660.507	13.289	2.124	189.663
2012/13	7.655	84.908	220.251	145.593	207.654	658.406	13.012	2.192	184.446
2013/14	7.492	84.966	220.958	146.540	209.034	661.498	12.823	2.189	189.102
2014/15	7.507	85.645	224.124	147.926	212.440	670.135	12.583	2.215	187.663
2015/16	7.507	87.839	245.627	158.782	241.397	733.645	12.297	2.169	180.726
2016/17	7.174	87.720	245.555	155.961	241.287	730.523	12.114	2.090	185.111
2017/18	6.777	87.748	246.437	157.253	245.805	737.243	11.864	2.044	183.425
2018/19*	6.372	87.457	243.856	150.491	240.626	722.430	11.458	1.989	181.170

1 - Dirigenti scolastici (Effettivi, Nominali ed altro). I dati dell'a.s. 2018/19 sono aggiornati al 21 novembre 2018.
2 - Sono compresi i docenti di sostegno.
* Dati provvisori aggiornati al 18 febbraio 2019.
Fonte: dati 2019 MIUR -D.G. per gli studi, la statistica e i sistemi informativi Ufficio VI - Statistica e studi-
Fascicolo del Personale della scuola - elaborazione Conto Annuale MIUR

Meno incisivi rispetto alle aspettative sono risultati, invece, gli effetti sul ricorso al personale a tempo determinato e sulla consistenza delle graduatorie ad esaurimento.

In merito alla consistenza del personale a tempo determinato, la tavola evidenzia la progressiva crescita negli ultimi anni scolastici delle relative unità che sono passate dalle 100.277 dell'anno scolastico 2015/2016 (al netto dei supplenti immessi in ruolo con decorrenza economica successiva) alle 157.154 dell'anno scolastico 2018/2019 (al netto dei contratti FIT, finalizzati alle assunzioni in ruolo in caso di valutazione finale positiva).

Una analisi delle diverse tipologie di supplenti ha evidenziato il parziale raggiungimento dell'obiettivo volto ad allineare il corpo docente alle esigenze didattiche e organizzative delle istituzioni scolastiche autonome.

La crescita del personale supplente annuale – che passa dalle 15.963 unità dell'anno scolastico 2016/2017 alle 29.215 unità dell'anno scolastico 2018/2019 (+ 13.252 unità) - si riconduce alla difficoltà a coprire tutti i posti vacanti e disponibili con le nomine in ruolo per effetto della mancanza, in alcune classi concorsuali, del personale iscritto nelle graduatorie di merito ed in quelle ad esaurimento (soprattutto nelle regioni del Nord), nonché al minor numero di vincitori e al mancato completamento di alcune procedure del concorso del 2016.

L'andamento del personale supplente fino al termine delle attività didattiche – passato dalle 109.248 dell'anno scolastico 2016/2017 alle 127.939 unità dell'anno scolastico 2018/2019 (+18.691 unità) – rappresenta, invece, il saldo tra la flessione delle supplenze conferite su posti comuni (effetto delle politiche di riassorbimento del precariato) e la crescita di quelle conferite sui posti di sostegno (in relazione alla nomina dei posti in deroga per effetto della citata Sentenza n. 80/2010 della Corte Costituzionale).

TAVOLA 5

PERSONALE NON DI RUOLO SCUOLA STATALE

A.S.	Docenti (1)		Educativi	ATA
	Annuali	fino al termine		
2009/10	23.277	93.696	292	64.770
2010/11	23.640	92.113	385	51.379
2011/12	12.077	93.234	364	14.462
2012/13	9.475	97.873	222	18.402
2013/14	11.500	105.219	198	16.005
2014/15	14.405	103.767	177	18.395
2015/16*	5.601	94.676	207	26.456
2016/17	15.963	109.248	294	22.140
2017/18	20.459	114.566	371	25.645
2018/19**	35.863	127.913	420	30.307

Fonte: Fascicolo del Personale della scuola - elaborazione Conto Annuale MIUR
1 - Sono compresi i docenti di sostegno
* nell'a.s. 2015/2017 in attuazione della legge n. 107/2015 circa 30.000 supplenti sono stati immessi in ruolo con decorrenza economica nell'a.s. successivo
** Dati provvisori aggiornati al 18 febbraio 2019.
Nell'a.s. 2018/19 nei supplenti annuali sono conteggiati anche i docenti delle scuole secondarie di I e II grado iscritti all'ultimo anno della formazione come supplenti che il prossimo anno, se superano la prova, diventano di ruolo.

Con rifermento alle graduatorie ad esaurimento, a conclusione delle operazioni del piano straordinario e delle nomine effettuate annualmente, la loro consistenza si era ridotta di circa i due terzi passando da 122.314 soggetti nell'anno scolastico 2014/2015 ai 44.892 soggetti dell'anno scolastico 2015/2016 quasi interamente concentrati nella scuola dell'infanzia e nella scuola primaria. Successivamente alla conclusione del piano straordinario, per effetto di provvedimenti giurisdizionali[18] afferenti alla questione dei diplomati magistrali (e quindi alle graduatorie delle scuole dell'infanzia e primaria) è fortemente cresciuto il numero degli aspiranti iscritti con riserva, riportando le graduatorie ad esaurimento ad una consistenza pari a 72.115 iscritti nell'anno scolastico 2018/2019 (di cui circa il 90 per cento nell'ambito della scuola dell'infanzia e primaria).

[18] E' intervenuto da ultimo il Consiglio di Stato in adunanza plenaria con due sentenze gemelle, la n.4 e n.5 del 2019, nelle quali sono stato ribaditi i principi già enunciati nel 2017 in base ai quali "Il solo diploma magistrale conseguito entro l'anno scolastico 2001/2002 non costituisce titolo sufficiente per l'inserimento nelle Gae del personale docente ed educativo" con la conseguenza che, in attuazione della legge 96 del 2018, resta la strada del concorso straordinario (e poi di quello ordinario) come unica via d'accesso al ruolo.

TAVOLA 6

DIMENSIONE DELLE GAE
PERSONALE DOCENTE ED EDUCATIVO

a.s.	2014/2015	2015/2016	2016/2017		2017/2018		2018/2019	
N. aspiranti	122.314	44.892	88.045		84.153		72.115	
			di cui a pieno titolo 53.332	di cui con riserva 34.713*	di cui a pieno titolo 42.567	di cui riserva 41.586	di cui a pieno titolo 37.144	di cui con riserva 34.972

*Contenzioso seriale concernente inserimento in GAE dei docenti in possesso di diploma magistrale conseguito ante a.s. 2001/02.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Relazioni MIUR 2014/2019

Ancora in materia di reclutamento del personale docente, si segnala la recente modifica, operata dalla legge di bilancio per il 2019, del sistema unitario e di formazione iniziale e accesso ai ruoli previsto dal d.lgs. n. 59 del 2017 e articolato, come già evidenziato, in un concorso pubblico nazionale e un successivo percorso formativo triennale, alla cui conclusione si doveva procedere con l'immissione in ruolo e l'assegnazione all'ambito territoriale presso il quale si era prestato servizio nell'ultimo anno con incarico annuale.

L'art. 1, comma della legge n. 145 del 2018 ha dettato, al riguardo, una consistente revisione del sistema di reclutamento dei docenti della scuola secondaria di primo e di secondo grado prevedendo, in particolare: il venir meno del percorso triennale di formazione iniziale post concorso, il possesso dell'abilitazione specifica sulla classe di concorso quale requisito per l'accesso ai concorsi in alternativa al possesso della laurea e degli specifici crediti formativi, la semplificazione della disciplina concorsuale, l'abbandono degli ambiti territoriali a favore della nomina presso le istituzioni scolastiche ove si è svolto il periodo di prova e l'introduzione di un vincolo quadriennale alla mobilità.

A fronte, infine, della cancellazione dei concorsi riservati alla categoria dei docenti non abilitati con almeno tre anni di servizio, introdotta dalle ulteriori modifiche apportate alla disciplina transitoria, la recente intesa tra il Governo e le Organizzazioni sindacali del comparto Istruzione e ricerca del 24 aprile 2019, ha previsto un generico impegno al fine di individuare le più adeguate modalità per l'immissione in ruolo del personale interessato.

GLI INTERVENTI PER I DIRIGENTI SCOLASTICI

6. Accanto alla composizione dell'organico, all'ingresso in ruolo e alle misure per il riassorbimento del precariato, un particolare rilievo hanno assunto, nel corso dell'ultima legislatura, anche gli interventi per dirigenti scolastici che hanno riguardato il reclutamento, la definizione legislativa di alcuni contenziosi, i compiti e il procedimento di valutazione nonché il trattamento economico.

La procedura di reclutamento, già prevista dal DL n. 104 del 2013 (convertito dalla legge n. 128 del 2013), è stata nuovamente riformata dalla legge n. 208 del 2015 (art. 1, commi 217 e 218), che ha affidato al Ministero l'emanazione di un bando per un corso-concorso selettivo di formazione per tutti i posti vacanti nel triennio, e dal successivo Regolamento (n. 138 del 2017), che ha articolato il corso in tre fasi, (eventuale prova pre-

selettiva; concorso di ammissione al corso di formazione dirigenziale; corso di formazione dirigenziale e tirocinio) e ha stabilito che alla frequenza del corso di formazione dirigenziale dovevano essere ammessi candidati in numero superiore del 20 per cento a quello dei posti vacanti e disponibili nel triennio successivo, detratti quelli occorrenti per l'assunzione dei vincitori dei concorsi precedentemente banditi.

Il relativo bando per complessivi 2.416 posti è stato pubblicato nel novembre 2017, cui è seguito, nell'agosto 2018, il bando per ulteriori 9 posti, destinati alle scuole con lingua di insegnamento slovena e con insegnamento bilingue sloveno-italiano della regione autonoma Friuli Venezia-Giulia.

Nell'attesa del completamento della procedura concorsuale, è intervenuta una nuova modifica (DL n. 135 del 2018, convertito dalla legge n. 12 del 2019) che ha previsto – in deroga alla procedura ordinaria – che i candidati ammessi al corso conclusivo del corso-concorso bandito nel 2017 siano dichiarati vincitori e assunti, secondo l'ordine della graduatoria di ammissione al corso, nel limite dei posti annualmente vacanti e disponibili, e che il periodo di formazione e prova venga disciplinato con i decreti di cui all'art. 29 del d.lgs. n. 165/2001.

L'abbandono del corso concorso per l'assunzione dei dirigenti scolastici ha trovato ulteriore conferma nel disegno di legge delega al Governo per il miglioramento della pubblica amministrazione (A.S. n. 1122) che ne ha espressamente previsto la trasformazione in concorso.

Nel frattempo risultano immessi in ruolo 92 dirigenti nell'anno scolastico 2017/2018 e 57 dirigenti nell'anno scolastico 2018/2019 che comprendono i docenti partecipanti alle procedure previste dalla legge n. 107 del 2015 nell'art. 92 (idonei del concorso del 13 luglio 2011) e nell'art. 88 (corso di formazione dei partecipanti ai concorsi annullati del 2011).

Rilevanti anche le novità introdotte dalla legge n. 107 del 2015 circa compiti dei dirigenti scolastici e sulla loro valutazione.

In ordine ai compiti, la legge ha affidato al dirigente scolastico, nel rispetto degli organi collegiali, importanti funzioni di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento, facendone il responsabile delle gestioni finanziarie e strumentali nonché delle risorse umane, in relazione alle quali la legge di riforma ha introdotto una specifica responsabilità in merito alla loro valorizzazione nonché una nuova competenza per il conferimento degli incarichi al personale docente.

Tale potere - in base alla quale il dirigente scolastico, nell'ambito del personale ripartito tra gli ambiti territoriali presenti nella regione, aveva il potere di conferire incarichi triennali sulla base del curriculum, le esperienze e le competenze professionali – è stato successivamente ridimensionato in attuazione del Contratto collettivo nazionale integrativo, firmato nel giugno 2018[19].

Si tratta, peraltro, di una procedura provvisoria che richiede, comunque, una modifica della normativa di rango legislativo anche al fine di adeguare la relativa disciplina alle modifiche recentemente introdotte al d.lgs. n. 59 del 2017 in relazione all'assegnazione dei docenti neo reclutati della scuola secondaria non più ad un ambito

[19] Il contratto, al fine di garantire temporaneamente il corretto avvio dell'anno scolastico, ha disciplinato una procedura semplificata finalizzata alla copertura, con personale titolare su ambito territoriale, dei posti vacanti e disponibili nell'organico dell'autonomia, affidando all'Ufficio scolastico regionale il conferimento degli incarichi ai docenti già di ruolo provenienti dalle operazioni di mobilità e titolari su ambito nonché la individuazione della scuola sede di incarico per i docenti immessi in ruolo da graduatorie di merito e per i docenti provenienti dalle graduatorie ad esaurimento.

territoriale, ma ad una istituzione scolastica tra quelle che presentano posti vacanti e disponibili.

In ragione delle competenze attribuite ai dirigenti scolastici di rilievo appare la valutazione della loro attività, che la legge di riforma affida ad un nucleo istituito presso l'amministrazione scolastica regionale sulla base di un procedimento definito nelle direttive 36/2016 e 239/2017[20] e ai cui esiti ricollega l'attribuzione della indennità di risultato.

Sempre in tema di trattamento accessorio, cui è destinato il Fondo unico nazionale per la retribuzione di posizione e di risultato, la legge n. 205 del 2017 ha previsto la progressiva armonizzazione della retribuzione di posizione per la parte fissa con quella prevista per le altre figure dirigenziali del comparto Istruzione e ricerca, stanziando, a tal fine, ulteriori risorse (37 milioni per il 2018, 41 milioni per il 2019 e 96 milioni dal 2020) che rappresentano il tetto di copertura degli oneri contrattuali scaturenti dalla firma di nuovo contratto del personale dell'area istruzione e ricerca.

LE MISURE PER IL PERSONALE SCOLASTICO

La formazione in servizio del personale docente

7. Tra gli interventi della legge n. 107 del 2015 a favore del personale della scuola un particolare rilievo ha assunto, dal 2017, la formazione in servizio dei docenti di ruolo cui è stato attribuito un carattere obbligatorio, permanente e strutturale.

Tale attività, per la cui attuazione sono stati stanziati 40 milioni annui a decorrere dal 2016, è stata definita dalle singole istituzioni scolastiche in coerenza con un piano nazionale di formazione ed ha fruito anche di una Carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione (per cui è stata prevista una spesa di 381 milioni annui), da utilizzare per acquisti o iniziative di carattere culturale.

In attuazione del Piano nazionale di formazione sono state finanziate 319 istituzioni scolastiche capofila di ambito territoriale, per un ammontare pari a 26,1 milioni nell'anno scolastico 2016/2017 e a 29,6 milioni negli anni scolastici 2017/2018 e 2018/2019.

Al fine di monitorare le iniziative formative, il Ministero ha realizzato una piattaforma digitale (SOFIA) diretta a facilitare l'incontro tra l'offerta di formazione (erogata dagli enti accreditati, dall'amministrazione e dalle scuole) e la domanda di formazione[21].

I docenti iscritti alla piattaforma sono 330.064 di cui 278.757 (circa un terzo del personale di ruolo) iscritti ai corsi di formazione e concentrati nelle regioni meridionali (35,3 per cento del totale), seguiti dal Nord (28,8 per cento), dal Centro (24,8 per cento) e dalle Isole (11,1 per cento).

[20] Nell'individuazione degli indicatori per la valutazione si tiene conto del contributo del dirigente al perseguimento dei risultati per il miglioramento del servizio previsti nel rapporto di autovalutazione nonché dei seguenti criteri: competenze gestionali e organizzative, valorizzazione del personale, apprezzamento sociale, successo formativo e scolastico degli studenti, collaborazione tra le diverse componenti della comunità scolastica.

[21] Sulla piattaforma sono registrati 350 soggetti accreditati, 66 associazioni, 327 soggetti qualificati per la formazione, 4.665 istituzioni scolastiche statali (più della metà). Sono presenti sul catalogo delle attività formative 33.109 edizioni di percorsi formativi.

Ampio risulta anche il numero delle iscrizioni ai percorsi formativi (402.234 iscrizioni) anch'esse concentrate nelle regioni del Sud (34,4 per cento), seguite da quelle del Nord (29 per cento), del Centro (25,2 per cento) e delle Isole (11,3 per cento).

Le edizioni dei percorsi formativi proposti hanno sviluppato tematiche riferite ad ambiti specifici[22] e ambiti trasversali[23] ed hanno offerto on line una quota significativa delle stesse (tra gli ambiti specifici: educazione alla cultura economica, orientamento e dispersione scolastica e bisogni individuali e sociali dello studente; tra gli ambiti trasversali: gli apprendimenti e innovazione didattica e innovazione digitale).

TAVOLA 7

PIANO NAZIONALE DI FORMAZIONE DEI DOCENTI

	Docenti iscritti ai corsi	% Docenti iscritti ai corsi	n. iscrizioni a percorsi formativi	% n. iscrizioni a percorsi formativi
Nord	80.258	28,79%	116.873	29,06%
Centro	69.114	24,79%	101.457	25,22%
Sud	98.401	35,30%	138.330	34,39%
Isole	30.984	11,12%	45.574	11,33%
Totale	**278.757**		**402.234**	

Fonte: MIUR 2019 - Piattaforma SOFIA

Attraverso la piattaforma SOFIA è stato, inoltre, possibile acquisire la qualità percepita dai corsisti al fine di migliorare gli effetti delle iniziative realizzate; il giudizio è risultato positivo sia in ordine alla realizzazione delle aspettative (oltre il 70 per cento), sia in relazione alle ricadute sulla didattica (70 per cento).

Accanto alla formazione in servizio, la legge n. 107 del 2015 ha previsto anche una Carta elettronica del valore di 500 euro annui a beneficio dei docenti di ruolo delle istituzioni scolastiche da utilizzare per la formazione e l'aggiornamento[24]; delle risorse previste, i fondi utilizzati nell'anno 2017 sono stati 256,2 milioni mentre quelli utilizzati nell'anno 2018 hanno raggiunto i 351,2 milioni (registrando un incremento di 95 milioni).

[22] 1) Alternanza scuola – lavoro; 2) Bisogni individuali e sociali dello studente; 3) Cittadinanza attiva e legalità; 4) Conoscenza e rispetto della realtà naturale e ambientale; 5) Dialogo interculturale e religioso; 6) Didattica singole discipline previste dagli ordinamenti; 7) Educazione all'economia; 8) Gestione della classe e problematiche relazionali; 9) Inclusione scolastica e sociale; 10) Orientamento e dispersione scolastica; 11) Problemi della valutazione individuale e di sistema; 12) Sviluppo della cultura digitale ed educazione ai media; 13) Tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

[23] 1) Didattica e metodologie; 2) Didattica per competenze e competenze trasversali; 3) Gli apprendimenti; 4) Innovazione didattica e innovazione digitale; 5) Metodologie e attività laboratoriali.

[24] Il dPCM del 28 novembre 2016 ha regolato l'intervento prevedendo l'utilizzo della società Consap per gli adempimenti legati all'acquisizione, verifica e liquidazione delle fatture emesse dagli esercenti aderenti all'iniziativa e acquisite attraverso il sistema di interscambio (SDI) dedicato alla trasmissione delle fatture elettroniche destinate alla PA. Tale società ha realizzato un software di gestione in grado di interfacciarsi con il portale web "Carta del docente " gestito da Sogei e con SDI.

TAVOLA 8

CARTA DEL DOCENTE

(*migliaia di euro*)

Ambito	**Totale importo € Validato al 31/08/2017**	**%**	**Totale importo € validato al 31/08/2018**	**%**	**Incremento rispetto al 2017 €**	**Incremento % rispetto al 2017**	**Incremento % riferito a incremento totale**
Cinema	649,2	0,25	1.718,9	0,49	1.069,6	164,75	1,13
Formazione e aggiornamento	16.939,5	6,61	25.560,6	7,28	8.621	50,89	9,07
Hardware e *Software*	198.505,5	77,47	250.593,2	71,34	52.087,7	26,24	54,81
Libri e testi (anche in formato digitale)	38.130,8	14,88	66.240,9	18,86	28.110,1	73,72	29,58
Mostre ed eventi culturali	174,6	0,07	420,9	0,12	246,2	140,98	0,26
Musei	151,9	0,06	214,2	0,06	62,3	40,98	0,07
Spettacoli dal vivo	342,8	0,13	1.578,8	0,45	1.235,9	360,50	1,30
Teatro	1.325,7	0,52	4.925,5	1,40	3.599,8	271,54	3,79
Totale	**256.220,3**		**351.253,3**		**95.032,9**		

Fonte: MIUR 2019 - Piattaforma SOFIA

Quanto all'utilizzo effettivo di tali risorse, la tabella evidenzia, nel primo biennio di attuazione, una consistente concentrazione delle spese nell'acquisto di *hardware* e *software* - che, se pure in diminuzione, rappresentano il 77,5 per cento delle spese nel 2017 e il 71,3 per cento nel 2018 - cui seguono, per consistenza, le spese per l'acquisto di libri e testi (anche in formato digitale), che crescono dal 14,5 per cento della spesa del 2017 al 18,9 per cento del 2018. Nettamente inferiore risulta, invece, la spesa per i corsi di formazione e aggiornamento (6,6 per cento nel 2017 e 7,3 per cento nel 2018)[25] mentre poco significativa si dimostra quella per cinema, teatro, spettacoli dal vivo, mostre e musei.

La valorizzazione della funzione docente

8. A decorrere dall'anno scolastico 2016/2017 si è avviata l'attuazione della procedura, prevista dall'art. 1, commi 126-130 della legge n. 107 del 2015, diretta alla valorizzazione del merito della professionalità docente per la quale il Governo ha istituito presso il Ministero un apposito fondo con uno stanziamento annuale di 200 milioni[26].

L'assegnazione finale ai docenti del c.d bonus docente è stata demandata al dirigente scolastico con una motivata valutazione e sulla base di criteri stabiliti dal Comitato per la valutazione dei docenti previsto dall'art. 1, comma 129 della legge n. 107 del 2015[27]. Tali criteri prendono in considerazione: la qualità dell'insegnamento, il

[25]Un approfondimento delle spese per lo sviluppo professionale evidenzia una concentrazione nei corsi di aggiornamento accreditati e qualificati nonché in corsi post laurea e master universitari.

[26]Il Fondo viene ripartito tra le istituzioni scolastiche in proporzione, da un lato, alla dotazione organica dei docenti (80 per cento), dall'altro, sulla base di alcuni indicatori di complessità. In particolare, l'80 per cento del fondo è stato suddiviso in relazione al personale di ruolo in servizio e il restante 20 per cento sulla base: degli alunni disabili, degli alunni con cittadinanza non italiana, della complessità del territorio e del numero medio di alunni per classe.

[27] Il Comitato per la valutazione dei docenti ha durata triennale, è presieduto dal dirigente scolastico ed è costituto da: tre docenti (di cui due scelti dal collegio docenti e uno dal consiglio d'istituto), due rappresentanti dei genitori (per il

contributo al miglioramento della istituzione scolastica e il successo formativo e scolastico degli studenti; i risultati ottenuti dal docente o dal gruppo di docenti in relazione al potenziamento delle competenze degli alunni e dell'innovazione didattica e metodologica; le responsabilità assunte nel coordinamento organizzativo e didattico e nella formazione del personale.

Per i medesimi fini di valorizzazione della professionalità dei docenti, l'art. 1, comma 592 e 593 della legge n. 205 del 2017 ha previsto, altresì, l'istituzione di una apposita sezione del Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (MOF) con uno stanziamento di 10 milioni nel 2018, 20 milioni nel 2019 e 30 milioni a decorrere dal 2020.

Le risorse – interamente utilizzate negli anni scolastici 2016/2017 e 2017/2018 - hanno consentito a ciascuna istituzione scolastica di distribuire un ammontare medio annuo pari a circa 23.000 euro tra i docenti di ruolo in servizio sulla base dei criteri definiti dal Comitato per la valutazione che saranno oggetto di una specifica relazione che gli Uffici scolastici regionali dovranno inviare al MIUR al termine del triennio 2015-2018 ai fini della predisposizione di linee guida a livello nazionale.

Il MIUR, fermo restando tale obbligo, ha avviato un primo monitoraggio nell'anno scolastico 2015/2016 per conoscere la composizione dei comitati di valutazione, i criteri utilizzati dalle scuole per valorizzare i docenti, le modalità di distribuzione del *bonus* e le buone pratiche da condividere attraverso una specifica piattaforma[28].

Tale istituto – che risulta attualmente l'unico mezzo diretto a premiare il merito del personale docente - ha subito profonde modifiche a seguito della stipulazione del nuovo CCNL del personale del comparto Istruzione e ricerca 2016-2018 che ha, da un lato, ridotto l'ammontare previsto dalla legge, al fine di incrementare una quota fissa della retribuzione del personale docente, dall'altro, modificato i criteri di distribuzione delle risorse tra le istituzioni scolastiche, demandandone la definizione alla contrattazione di secondo livello.

Sotto il primo profilo, il contratto, nel riportare nell'alveo della contrattazione nazionale un istituto introdotto e disciplinato da una norma di legge, ha raccolto in un unico fondo le risorse già definite nei precedenti contatti nonché le disponibilità del Fondo per il merito del personale docente e le risorse di cui all'art. 1, comma 592 della legge n. 205 del 2017 e, al fine di finanziare quota parte della retribuzione professionale docenti, ne ha ridotto stabilmente l'ammontare[29], assorbendo una parte significativa del Fondo per il merito e le ulteriori risorse per la valorizzazione della professionalità del personale docente; decurtazione destinata ad accentuarsi in relazione alle ulteriori misure

---

le scuole del primo ciclo), un rappresentante degli studenti e uno dei genitori (per le scuole del secondo ciclo), un componente esterno (individuato dall'USR).

[28] Gli esiti più significativi di tale attività hanno, in primo luogo, evidenziato l'ampia condivisione delle finalità del monitoraggio e della trasparenza sottesa alle motivazioni del riconoscimento del bonus atteso che: il 95 per cento degli istituti ha compilato tutte le schede di rilevazione; l'97 per cento ha allegato la documentazione delle proprie scelte per evidenziare il lavoro svolto; il 38 per cento ha dato la disponibilità a mettere a disposizione la propria esperienza. Quanto alla erogazione, il 98 per cento dei Comitati hanno previsto la valorizzazione dei docenti sulla base di tutti e tre i criteri previsti dalla legge per la valorizzazione del merito e il 94 per cento degli stessi ha effettuato le scelte all'unanimità. Il bonus è stato assegnato a 247.782 docenti (sul complesso dei 623.820 docenti in servizio nelle scuole che hanno risposto ai questionari) con una percentuale che, pur diversa tra USR e tra le scuole, è risultata nel complesso inferiore al 30 per cento dei docenti assegnati; la quantificazione del bonus, per l'80 per cento delle scuole, è stata inoltre differenziata tra i docenti in relazione ai criteri stabiliti dal Comitato e alla valutazione dei dirigenti scolastici.

[29] Il fondo è stato ridotto di 80 milioni per l'anno 2018 e di 100 milioni a decorrere dal 2019 di cui 70 milioni per il 2018, 50 milioni per il 2019 e 40 milioni a regime a valere sulle disponibilità del Fondo per il merito del personale docente.

di riduzione della spesa avviate nel 2018 che, in attuazione del dPCM del 27 giugno 2017, hanno inciso sulla consistenza del fondo per il merito per oltre 18,7 milioni.

In relazione al secondo profilo, la ripartizione del fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (comprensivo del Fondo per il merito) tra le istituzioni scolastiche è stata demandata alla contrattazione integrativa nazionale ed ancorata a criteri non del tutto sovrapponibili a quelli previsti dalla legge n. 107 del 2015[30] che, tuttavia, hanno consentito di distribuire il *bonus* docente anche al personale non di ruolo.

Analoga problematica si è rilevata nell'ambito delle materie oggetto di contrattazione integrativa a livello di istituzione scolastica ed educativa tra le quali si rinvengono anche i criteri generali per la determinazione dei compensi finalizzati alla valorizzazione del personale ivi compresi quelli riconosciuti al personale docente ai sensi dell'art. 1, commi 126-128 della legge n. 107 del 2015.

In tale ambito, tuttavia, il relativo spazio di competenza è stato limitato ai soli riflessi sulla distribuzione della retribuzione accessoria derivanti dall'attuazione dei sistemi di valutazione del personale docente, incluso quello di cui all'art.1, commi 127-128 della legge n. 107 del 2015. Ciò ha, da un lato, consentito alla contrattazione la possibilità di dettare i criteri generali per la determinazione dei compensi (ad esempio il valore massimo del *bonus*, la differenziazione minima tra le somme distribuite, la percentuale dei beneficiari) ma ha, dall'altro, confermato le procedure e i criteri di assegnazione del *bonus* ai beneficiari previsti dalla legge, ribadendo, pertanto, la competenza del dirigente scolastico in merito all'individuazione dei docenti meritevoli sulla base di criteri, non soggetti a contrattazione, formulati dallo specifico Comitato per la valutazione.

LE MISURE A FAVORE DEGLI STUDENTI

9. Gli interventi avviati per gli studenti in attuazione della legge n. 107 del 2015 sono stati finalizzati anzitutto a prevenire e contrastare la dispersione scolastica, a garantire il diritto allo studio e alla inclusione scolastica degli studenti con disabilità ed a rafforzare il collegamento con il mondo del lavoro.

Prevenzione e contrasto della dispersione scolastica

10. Il "Rapporto sulla dispersione scolastica nell'a.s. 2015/2016 e nel passaggio all'a.s. 2016/2017", curato dall'Ufficio statistica del MIUR, evidenzia come l'indicatore definito in sede di Strategia 2020 (quota dei giovani tra i 18 e i 24 anni d'età con al più il titolo di scuola secondaria di I grado o una qualifica di durata non superiore ai 2 anni e non più in formazione) registri, per l'Italia, un miglioramento, attestandosi, per l'anno 2016, al 13,8 per cento e nel 2017 al 14 per cento (nel 2006 era al 20,8 per cento), avvicinandosi al 10 per cento (obiettivo comunitario fissato nella Strategia Europa 2020).

[30] I nuovi criteri prendono in considerazione parametri legati al numero dei punti di erogazione del servizio, alla dotazione organica dei docenti delle scuole di secondo grado (compresivi del personale non di ruolo), alle aree soggette a maggior rischio educativo e a ulteriori parametri dimensionali e di struttura utili per tener conto della specificità e della complessità di particolari tipologie di istituzioni scolastiche ed educative.

Anche le rilevazioni effettuate sulla base dell'Anagrafe Nazionale degli studenti mostrano nel corso del tempo una dinamica in decrescita anche se il dettaglio regionale evidenzia un consistente divario fra Nord e Sud con Sicilia, Campania, Sardegna, Puglia e Calabria, sopra la media nazionale della dispersione[31].

Tra le misure adottate dall'Amministrazione per contrastare la dispersione scolastica si inseriscono, accanto alle iniziative legislative avviate nella passata legislatura[32] e alle misure previste autonomamente dal Ministero[33], anche l'avvio, dall'anno scolastico 2018/2019, del Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a due anni e le iniziative per il diritto allo studio[34].

In relazione al Sistema integrato di educazione ed istruzione 0-6 anni, è stato adottato (dPCM 11 dicembre 2017) il Piano di azione nazionale pluriennale che, nel definire l'utilizzo delle risorse stanziate (209 milioni per il 2017, 224 milioni per il 2018 e 239 dal 2019), ha definito gli interventi del piano, indicando le finalità assegnate alla programmazione delle regioni (cui spetta un cofinanziamento del 30 per cento) tra cui: consolidare ed ampliare la rete dei servizi educativi per l'infanzia a titolarità pubblica e privata convenzionata; stabilizzare e potenziare gradualmente le sezioni primavera; ampliare e sostenere la rete dei servizi, in particolare nei territori in cui sono carenti scuole dell'infanzia statali; riqualificare edifici scolastici di proprietà pubblica, già esistenti e sottoutilizzati, e promuovere la costruzione di nuovi edifici di proprietà pubblica; sostenere la qualificazione del personale educativo e docente; promuovere i coordinamenti pedagogici territoriali.

Le iniziative per il diritto allo studio, accanto a interventi settoriali adottati nel corso della passata legislatura, si riconducono sostanzialmente al d.lgs. n. 63 del 2017 che ha indicato le prestazioni di competenza dello Stato, delle regioni e degli Enti locali.

È stato, a tal fine, istituito il Fondo unico per il *welfare* dello studente e per il diritto allo studio (dotato di 30 milioni per il 2017, 33,4 milioni per il 2018 e 39,7 milioni dal 2019) per l'erogazione di borse di studio a favore degli studenti iscritti alle scuole

[31] Nell'ambito della scuola secondaria di primo grado la dispersione scolastica colpisce maggiormente i cittadini stranieri rispetto a quelli italiani e risulta più frequente fra coloro che sono in ritardo con gli studi e tra gli alunni anticipatari; nel passaggio dall'anno 2015/2016 al 2016/2017 rilevante appare anche la quota di studenti passata alla formazione professionale regionale e all'apprendistato. Quanto alla scuola di II grado, l'abbandono è molto elevato nel primo anno di corso in particolare nel Mezzogiorno; anche per quest'ordine scolastico il fenomeno della dispersione scolastica colpisce maggiormente i cittadini stranieri e gli alunni con ritardo scolastico. L'abbandono complessivo più contenuto si è registrato per i licei (in particolare i licei artistici) mentre più rilevante si è presentato il fenomeno negli istituti tecnici (indirizzo economico) e professionale (indirizzo industria e artigianato) e, soprattutto, nei percorsi di Istruzione e formazione professionale.

[32] Il DL n. 104 del 2013 (convertito dalla legge n. 128 del 2013) ha previsto l'avvio, nell'anno scolastico 2013/2014, di un programma di didattica integrativa; la legge n. 208 del 2015 ha istituito il fondo sperimentale per il contrasto della povertà educativa minorile; il DL n. 91 del 2017 (convertito con la legge n. 123 del 2017) ha previsto la realizzazione di interventi educativi nelle regioni del Mezzogiorno.

[33] Si ricorda l'iniziativa "La scuola al centro" per l'avvio di un programma sperimentale di didattica integrativa; i progetti di inclusione sociale e lotta al disagio avviati nel 2016; le iniziative di rafforzamento delle competenze di base in chiave innovative finanziate con le risorse del PON 2014-2020.; le risorse (23,8 milioni) assegnate agli USR in attuazione del CCNI del gennaio 2018; per l'attuazione di misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo migratorio e contro l'emarginazione scolastica.

[34] Il Sistema integrato di educazione di istruzione 0-6 anni - introdotto dal d.lgs. n. 65 del 2017 e costituito dai servizi educativi per l'infanzia (articolati in nidi e micronidi; sezioni primavera e servizi integrativi) e dalle scuole dell'infanzia – mira al progressivo ampliamento e alla progressiva accessibilità dei servizi educativi per l'infanzia (con l'obiettivo tendenziale di raggiungere almeno il 33 per cento di copertura della popolazione sotto i tre anni di età e il 75 per cento dei Comuni), la qualificazione universitaria del personale dei diritti educativi per l'infanzia, la generalizzazione progressiva della scuola dell'infanzia nonché la formazione in servizio di tutto il personale del Sistema integrato.

secondarie di secondo grado, per l'acquisto di libri di testo, per la mobilità e il trasporto nonché per l'accesso a beni e servizi di natura culturale[35].

Ulteriori risorse (10 milioni annui) sono state destinate per sussidi didattici a favore delle istituzioni scolastiche che accolgono studenti con disabilità nonché per assicurare l'erogazione dei servizi e degli strumenti didattici agli studenti ricoverati in ospedale[36] e l'istruzione domiciliare[37] (2,5 milioni del 2017).

Il decreto legislativo ha, inoltre, previsto l'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche in base all'ISEE degli studenti del IV e del V anno delle scuole secondarie di secondo grado e l'istituzione di una Conferenza nazionale per il diritto allo studio chiamata ad elaborare proposte, monitorare l'attuazione delle previsioni e a redigere un rapporto triennale.

Gli interventi di collegamento con il mondo del lavoro

11. L'analisi del percorso istruzione-lavoro e del rendimento sul mercato del lavoro dei diversi titoli di studio fornisce uno strumento utile per valutare l'efficacia del sistema di istruzione nel suo complesso.

I dati forniti dall'ISTAT nel 2018 in relazione alla situazione occupazionale degli studenti diplomati nel 2011, fotografata nel 2015, evidenziano un trend in calo dell'occupazione rispetto alla precedente rilevazione: nel 2015 i giovani che lavoravano dopo circa quattro anni dal conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore erano il 45,9 per cento, quelli in cerca di un occupazione il 22,5 per cento e coloro esclusivamente impegnati negli studi terziari il 28,9 per cento; la maggiore propensione a proseguire gli studi non compensava, inoltre, il calo di occupazione ma l'aumento dei giovani in cerca di lavoro.

L'andamento della partecipazione al mercato del lavoro risente della scelta del tipo di scuola secondaria superiore frequentata atteso che i diplomati che provengono dai percorsi più professionalizzanti registrano livelli di occupazione più alti, pari al 63 per cento degli studenti provenienti da istituti professionali e al 58,5 per cento degli studenti provenienti dagli istituti tecnici, mentre una quota nettamente inferiore si riscontra tra i diplomati dei licei (26,1 per cento), dove si rileva la più alta propensione agli studi post-diploma (55,8 per cento).

Differenze si riscontrano anche a livello territoriale ove l'inserimento nel mondo del lavoro presenta maggiori difficoltà nelle regioni meridionali (38,8 per cento dei diplomati che lavorano dopo quattro anni dal diploma) rispetto a quelle del Centro (44,7 per cento) e del Nord (54,4 per cento nel Nord ovest e 56,5 per cento nel Nord est).

[35] Le risorse per il 2017 sono state ripartite tra le regioni in proporzione al numero delle famiglie a rischio di povertà e al numero di studenti in condizioni di abbandono scolastico. Le regioni hanno quindi provveduto all'individuazione degli studenti beneficiari per una quota di ammontare pari a 200-500 euro.

[36] Nell'anno scolastico 2017/2018 hanno usufruito del servizio di scuola in ospedale 69.290 studenti prevalentemente della scuola dell'infanzia e primaria (70 per cento) e 6000 studenti della scuola secondaria di secondo grado con l'ausilio di 740 docenti curriculari (con la presenza sul territorio di 18 scuole polo e 200 sezioni ospedaliere)

[37] Nell'anno scolastico 2017/2018 sono stati attivati 1.310 progetti (per complessive 64.715 ore) di istruzione domiciliare.

Nel corso della passata legislatura molte previsioni hanno inteso rafforzare il passaggio dal mondo dell'istruzione e della formazione al mercato del lavoro attraverso gli istituti dell'alternanza scuola-lavoro e i percorsi formativi relativi all'apprendistato.

Di particolare rilievo al fine di facilitare l'occupabilità giovanile, sono risultati anche l'avvio dei laboratori territoriali per l'occupabilità, la revisione dei percorsi di istruzione professionale e il potenziamento, anche sotto il profilo finanziario, dell'attività degli Istituti tecnici superiori (ITS).

In merito all'alternanza scuola - lavoro (già introdotta come possibilità dalla legge n. 53 del 2003 e disciplinata dal d.lgs. n. 77 del 2005), l'intervento più incisivo si è ricondotto alla legge n. 107 del 2015 che ne aveva introdotto l'obbligatorietà negli ultimi tre anni di scuola secondaria di secondo grado e autorizzato, a tal fine, una spesa di 100 milioni annui a decorrere dal 2016. La legge aveva, inoltre, disposto che i percorsi di alternanza scuola-lavoro dovevano essere inseriti nel Piano triennale dell'offerta formativa, potevano essere svolti durante la sospensione delle attività didattiche e con le modalità dell'impresa formativa simulata e dovevano avere una durata complessiva di almeno 400 ore negli istituti tecnici e professionali e 200 ore nei licei. Era stata inoltre prevista la creazione presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura del Registro per l'alternanza scuola lavoro cui dovevano iscriversi le imprese e gli enti pubblici disponibili ad accogliere gli studenti, nonché l'adozione della Carta dei diritti e dei doveri degli studenti (approvata con il d.m. n. 195 del 3 novembre 2017).

Nel corso del 2018, sulla base del protocollo d'intesa stipulato tra il MIUR e l'ANPAL nell'ottobre 2017, sono state avviate le misure di supporto alle scuole con l'attivazione della figura del Tutor ANPAL con il compito di accompagnare le scuole nella ricerca delle strutture ospitanti e nella progettazione e realizzazione dei percorsi secondo criteri di qualità (il progetto interesserà 1.250 scuole).

Le risorse finanziarie messe a dispostone provenivano per il 2015 dai fondi della legge n. 440 del 2017 (19 milioni destinati alle classi terze) e per gli anni successivi dalla stessa legge n. 107 del 2015 (100 milioni a decorrere dall'anno scolastico 2015/2016); somme ripartite tra le scuole (dall'anno scolastico 2016/2017 comprensive delle scuole paritarie) in ragione del numero degli studenti iscritti.

Al finanziamento dei percorsi scuola lavoro sono state, inoltre, dedicate parte delle risorse del FSE relative al PON "Per la scuola" (nel 2018 è stato pubblicato il secondo bando per il potenziamento dei percorsi scuola lavoro comprendenti: progetti di alternanza in filiera, progetti di alternanza in rete di piccole imprese e percorsi di alternanza in ambito interregionale o all'estero).

L'entrata in vigore della legge, pur favorendo l'introduzione graduale dell'obbligatorietà, ha determinato un significativo aumento del numero degli studenti coinvolti (passati dai 45.879 studenti dell'anno scolastico 2006/2007 ai 273.115 studenti dell'anno scolastico 2014/2015, ai 652.641 studenti dell'anno scolastico 2015/2016 e ai 937.976 dell'anno scolastico 2016/2017, per poi ridursi ai 754.135 dell'anno scolastico 2017/2018) e degli istituti partecipanti (passati dagli 824 dell'anno scolastico 2006/2007 ai circa 6000 dell'anno scolastico 2016/2017); in crescita anche le strutture ospitanti il cui numero complessivo sconta, tuttavia, il contemporaneo utilizzo da parte di una pluralità di scuole.

TAVOLA 9

ALTERNANZA SCUOLA LAVORO - AA.SS.2006-2018-

anni scolastici	studenti partecipanti	Percentuale degli studenti partecipanti su totale di studenti II grado	istituti in alternanza
2006/2007	45.879		824
2007/2008	50.771		938
2008/2009	69.375		1.305
2009/2010	71.561		1.331
2010/2011	90.228		1.518
2011/2012	189.457		2.365
2012/2013	227.886		3.177
2013/2014	210.506		2.361
2014/2015	273.115	18,5	2.756
2015/2016	652.641	45,8	5.911
2016/2017	937.976	65,2	6.000
2017/2018	754.135	52,0	4.676

Fonte: per gli aa.ss. 2006/2013 i dati sono stati estratti da "Alternanza scuola lavoro-binomio possibile- monitoraggio 2013 – Sintesi" – ottobre 2013 realizzato dalla Sezione scuola lavoro INDIRE.
Per l'anno scolastico 2013-2014 i dati sono stati estratti dal sito MIUR elaborati dall'INDIRE per conto del MIUR – novembre 2014.
Per gli anni scolastici 2014/2018 i dati sono stati forniti dal MIUR – Direzione Generale per gli Studi, la Statistica e i sistemi informativi - Ufficio VI - Statistica e Studi

La legge n. 145 del 2018 relativa al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 ha apportato, da ultimo, ulteriori modifiche alla disciplina dettata dalla legge n. 107 del 2015 tra cui, in primo luogo, la norma che riduce l'entità dell'orario complessivo da destinare obbligatoriamente ai percorsi per le competenze trasversali (precedentemente alternanza scuola-lavoro) nelle tre classi terminali dei corsi di studio della scuola secondaria di secondo grado, contraendo, di conseguenza, le risorse finanziarie stanziate a copertura delle spese sostenute dalle scuole (resta peraltro la possibilità per le istituzioni scolastiche di svolgere i corsi anche per un numero di ore superiore purché nei limiti delle risorse assegnate ovvero reperendo diversamente i fondi necessari).

La norma, rispondente ad immediate necessità di contenimento della spesa, ha demandato ad un successivo provvedimento la definizione delle linee guida relative ai percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, rinviando gli interventi, pur necessari, finalizzati a rendere i percorsi il più possibile orientativi e di qualità, rispondenti a standard di sicurezza elevati e, soprattutto, coerenti con il percorso di apprendimento degli studenti; innovazioni che potrebbero anche prendere in considerazione il superamento della modalità della Impresa formativa simulata, una rideterminazione delle ore a seconda del tipo di scuola e una maggiore flessibilità nei tempi e nelle modalità di realizzazione.

Malgrado l'applicazione dell'alternanza sia avvenuta in modo disomogeneo, il forte ridimensionamento operato con la legge di bilancio 2019 non tiene, comunque, conto delle buone pratiche realizzate nonché dell'obiettivo di fondo diretto ad aprire la scuola al mondo esterno mostrando che il lavoro non richiede solo conoscenza disciplinari; elementi questi che avrebbero potuto essere approfonditi al fine di incoraggiare le eccellenze ed evidenziare le esperienze meramente formali.

Maggiore interesse è stato, invece, rivolto all'apprendistato (art. 43, comma 5, del d.lgs. n. 15 giugno 2015, n. 81) in base al quale gli studenti, in coerenza con un sistema duale, possono conseguire, con percorsi di apprendistato di primo livello della stessa durata del percorso formativo, una qualifica professionale, un diploma professionale, un diploma d'istruzione ed una specializzazione di istruzione e formazione tecnico professionale; possono, inoltre, conseguito il titolo, continuare con l'apprendistato

professionalizzante e conseguire un titolo di istruzione di secondo grado, per poi eventualmente optare per un successivo periodo di studi presso gli Istituti tecnici superiori o presso le università.

Con d.m. 27 ottobre 2017, n. 851, è stata destinata una somma pari a 1 milione al fine di proseguire e diffondere le azioni di accompagnamento alle istituzioni scolastiche nella realizzazione di esperienze di apprendistato di 1° livello in continuità con i percorsi progettuali avviati nell'anno scolastico 2016/2017, anche in attuazione dei decreti legislativi 13 aprile 2017, nn. 61 e 62[38].

La recente legge di bilancio 2019 ha ulteriormente incrementato lo stanziamento a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione per il finanziamento dei percorsi formativi rivolti all'apprendistato portando le risorse a ciò destinate dai 75 milioni del 2018 ai 125 milioni del 2019.

Risponde all'obiettivo di favorire l'occupazione dei giovani diplomati anche il progetto relativo ai Laboratori per l'occupabilità (finanziato, nell'ambito del Piano nazionale per la scuola digitale, con 45 milioni stanziati dalla legge n. 107 del 2015, art. 1, comma 60 e 62) volto a realizzare laboratori altamente innovativi e aperti al territorio e finalizzati alla creazione di strumenti diretti ad incidere sull'occupazione, sull'organizzazione del tempo scuola, sulla riorganizzazione didattico metodologica, sull'innovazione curricolare, sull'apertura della scuola al territorio, sull'orientamento della didattica e della formazione ai settori strategici del *Made in Italy*, in base alla vocazione produttiva, culturale e sociale di ciascun territorio, sulla centralità della connotazione digitale[39].

Un ulteriore intervento volto a rafforzare il collegamento tra scuola e mondo del lavoro ha riguardato la revisione dei percorsi di istruzione professionale nonché il raccordo con i percorsi regionali della istruzione e formazione professionale operata con il d.lgs. n. 61 del 2017[40].

---

[38] Per potenziare l'offerta formativa delle scuole e la personalizzazione dei percorsi curricolari, l'azione ha inteso favorire la condivisione dei modelli per renderli trasferibili e replicabili, sostenere in particolare le istituzioni scolastiche che hanno realizzato con esiti positivi percorsi di apprendistato e che hanno riproposto la sperimentazione di analoghe iniziative progettuali per l'anno scolastico 2017/2018, nonché la diffusione delle Linee guida nazionali sull'apprendistato. Nel 2017 gli studenti in apprendistato sono stati 734. Sono in fase di rilevazione e di rendicontazione i progetti del 2018 che sono stati articolati su tre linee strategiche di intervento: 13 istituti sono stati finanziati per percorsi formativi in apprendistato in continuità con l'A.S. 2016/17; 20 istituti sono stati finanziati per nuovi percorsi formativi in apprendistato avviati nell'anno scolastico 2018/2019; 9 istituti sono stati finanziati per attività di sostegno, promozione, tutoraggio per l'implementazione di nuovi percorsi di apprendistato e per la diffusione di modelli e di buone pratiche già attuate.

[39] Tale azione – finanziata con 12,9 milioni a valere sulle risorse stanziate dalla legge n. 107 del 2015 - è stata attuata con il d.m. n. 657 del 201521 ed articolata in due fasi. La prima fase della procedura è stata avviata nel settembre 2015 e si è conclusa nel mese di febbraio 2016 con l'approvazione della graduatoria unica nazionale e con l'individuazione delle 151 istituzioni scolastiche ammesse alla seconda fase di selezione. La seconda fase di selezione è stata avviata nel marzo 2016 nei confronti delle sole istituzioni scolastiche ammesse e si è conclusa con l'approvazione delle graduatorie regionali con cui sono stati individuati i 77 progetti vincitori.

[40] I principi ispiratori di tale provvedimento, i cui provvedimenti di attuazione sono stati adottati nel corso del 2018, miravano: a superare la sovrapposizione tra istruzione professionale e istruzione tecnica, da un lato, e tra istruzione professionale e sistema di IeFP, dall'altro; a prevedere indirizzi di studio ispirati a un moderno concetto di occupabilità, riferito ad ampie aree di attività economiche, e non a singole professioni; a consentire alle scuole la declinazione di percorsi formativi richiesti dal proprio territorio, attraverso un'autonomia e una flessibilità più ampie, rispetto ai vigenti ordinamenti; dare alle scuole la possibilità di ampliare l'offerta formativa anche attraverso la realizzazione di percorsi per il conseguimento della qualifica e del diploma professionale, in coerenza con la programmazione regionale; prevedere la presenza, su tutto il territorio nazionale, di un sistema unitario e articolato di "Scuole professionali" (Istruzione professionale e IeFP), ricomprese in una "Rete nazionale".

In relazione ai nuovi percorsi di istruzione professionale, le principali novità si riconducono: alla suddivisione del percorso quinquennale in un biennio e in un terzo, quarto e quinto anno; alla redistribuzione delle ore nel biennio e nel triennio, a vantaggio dell'Area di indirizzo; al potenziamento delle attività didattiche legate ad esperienze laboratoriali; all'attivazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro, sin dalla seconda classe del biennio, e di percorsi di apprendistato; quote di autonomia del 20 per cento nel biennio e nel triennio e spazi di flessibilità entro il 40 per cento dell'orario complessivo per il terzo, quarto e quinto anno; forte personalizzazione dei percorsi che si avvale di un monte ore nel biennio (264 ore) e del Progetto Formativo Individuale (P.F.I.).

Quanto al finanziamento, cospicue appaiono le risorse stanziate al fine di potenziare l'organico dei docenti (47 milioni a partire dall'a.s. 2018/2019); accompagnare le scuole nell'applicazione della riforma[41] (1,3 milioni già dall'a.s. 2017/2018) e potenziare i laboratori (80 milioni di Fondi Strutturali relativi al PON FESR).

Strettamente collegato con il processo di riorganizzazione del sistema dell'istruzione tecnico – professionale appare l'obiettivo volto ad ampliare i percorsi formativi degli Istituti Tecnici Superiori[42] (ITS) considerati, anche dal nuovo Governo, una realtà da potenziare e sviluppare avendo dimostrato, in linea con le principali esperienze europee (ove i laureati dei corsi di istruzione terziaria professionalizzante costituiscono circa un quarto dell'insieme dei laureati), la loro efficacia nell'assicurare uno sbocco lavorativo ai propri diplomati.

Sulla base delle deliberazioni adottate da 17 Regioni[43] nell'ambito della loro esclusiva competenza in materia di programmazione dell'offerta formativa, sono state sino ad oggi costituite 101 Fondazioni ITS (erano 93 nel 2016 e 67 nel 2014), suddivise nelle 6 aree tecnologiche previste dal dPCM 25 gennaio 2008: Efficienza energetica (15 Fondazioni), Mobilità sostenibile (17), Nuove tecnologie della vita (5), Nuove tecnologie per il Made in Italy (40), Tecnologie dell'informazione e della comunicazione (10), Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali – Turismo (12).

Crescono in misura significativa anche i percorsi attivi, che, nel 2018, raggiungono i 480 (210 nel 2017) e gli iscritti ai percorsi, che si attestano a 11.850 (più che raddoppiati rispetto all'anno precedente); rilevante appare anche il numero delle imprese coinvolte a vario titolo nel sistema pari a circa 8.700.

Confortante risulta, infine, il dato degli occupati come risulta dal monitoraggio condotto dall'Indire nel 2018 su 113 percorsi erogati da 64 ITS e conclusi nell'anno 2016, dal quale risulta che, dei 2.193 diplomati relativi ai corsi presi in esame, circa l'82 per cento (1.810 diplomati) ha trovato lavoro; di questi ben l'87 per cento (1.581 diplomati) ha trovato lavoro in un'area coerente con la formazione conclusa; 541 sono stati assunti con contratto a tempo indeterminato o lavoro autonomo in regime ordinario; 859 con contratto a tempo determinato e 410 inquadrati con contratto di apprendistato.

---

[41] Con d.m. 27 ottobre 2017, n. 851 sono stati definiti i criteri e i parametri per l'assegnazione dei fondi: le risorse sono state assegnate a 11 scuole polo nazionali, capofila di reti per ogni specifico indirizzo di studi, in ragione del numero di studenti frequentanti i percorsi confluenti negli indirizzi. Ad una di esse sono stati, inoltre, assegnati fondi aggiuntivi per misure comuni a tutti gli indirizzi (Rete FIBRA).

[42] Gli Istituti Tecnici Superiori sono "scuole speciali di tecnologia" che costituiscono un canale formativo di livello post secondario, parallelo ai percorsi accademici, formando tecnici superiori nelle aree tecnologiche strategiche per lo sviluppo economico e la competitività e si costituiscono secondo la forma della Fondazione di partecipazione che comprende scuole, enti di formazione, imprese, enti locali, università e centri di ricerca.

[43] La maggior parte degli ITS è localizzata in Lombardia (20); seguono Campania (9); Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Toscana e Veneto (7); Puglia (6); Sicilia e Calabria (5); Marche, Liguria, Friuli Venezia Giulia e Abruzzo (4); Sardegna (3); una sola Fondazione è presente in Molise e Umbria. Emilia-Romagna, Piemonte e Lombardia sono le regioni ad avere almeno una Fondazione ITS in tutte le aree tecnologiche.

Quanto, infine, ai finanziamenti erogati, il contributo nazionale, ripartito in attuazione delle nuove disposizioni introdotte con la legge n. 107 del 2015 e quindi anche sulla base dei risultati delle attività di monitoraggio e valutazione dei percorsi ITS conclusi da almeno un anno, segna una consistente crescita nel 2018 attestandosi a 22,6 milioni (12,8 milioni nel 2017) dei quali 12,6 milioni destinati al finanziamento dei nuovi percorsi formativi e 10 milioni assegnati a 50 ITS sulla base dei programmi di sviluppo per la realizzazione di percorsi aggiuntivi dedicati alla formazione di competenza abilitanti all'uso di strumenti avanzati di innovazione tecnologica.

MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE E DI AMMODERNAMENTO DELL'INTERO SISTEMA SCOLASTICO

Il sistema nazionale per la valutazione delle scuole

12. Strettamente collegato agli obiettivi di razionalizzazione del sistema si presenta l'avvio di un regime di valutazione che ha permesso a ciascuna scuola di monitorare l'efficienza del proprio servizio e fornire indicazioni utili per progettare le necessarie azioni di sostegno per le scuole in difficoltà e valutare i dirigenti scolastici in relazione all'effettiva qualità del sistema di istruzione e formazione.

Il dPR 28 marzo 2013 n. 80, con il quale è stato emanato il Regolamento sul Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, ha previsto, a decorrere dall' a.s. 2014/2015, un processo articolato in quattro fasi di lavoro: autovalutazione, valutazione esterna, miglioramento e rendicontazione sociale.

Nei primi due anni scolatici si è realizzata e completata la fase di autovalutazione, nel cui ambito le scuole, statali e paritarie, hanno realizzato un Rapporto di Auto Valutazione (RAV) - con indicatori comuni e dati comparati, sulla cui base i nuclei interni di valutazione hanno realizzato un'analisi sui propri punti di forza e di debolezza - e hanno pubblicato il RAV nel sito del Ministero.

Nel corso dell'anno scolastico 2017/2018 è stata, inoltre, data la possibilità alle scuole di rivedere e aggiornare le analisi effettuate negli anni precedenti e procedere alla revisione delle priorità, dei traguardi e degli obiettivi di processo previsti; le stesse, sulla base dei piani di miglioramento (che sono parte organica del Piano triennale dell'offerta formativa) hanno, quindi, continuato il processo volto a perseguire le priorità individuate.

Relativamente alla valutazione esterna delle scuole, le relative attività sono state avviate a partire dall'anno scolastico 2015-2016 da parte di Nuclei di valutazione composti da un dirigente tecnico e due esperti di valutazione selezionati dall'INVALSI. Nel 2018 si è perfezionata la contrattazione degli esperti di valutazione ed è stato predisposto il piano delle visite - che coinvolgerà nel 2019 circa 600 istituzioni scolastiche, individuate a campione dall'Invalsi – al termine delle quali verrà rilasciato un documento conclusivo (Rapporto di valutazione esterna).

Nell'anno scolastico 2016/2017 ha preso avvio, infine, la valutazione dei Dirigenti scolastici, disciplinata nella direttiva n. 36 del 2016 e finalizzata alla valorizzazione e al miglioramento professionale nella prospettiva del progressivo incremento della qualità del servizio scolastico.

Il procedimento di valutazione per l'a.s. 2017/2018 ha proseguito il percorso avviato nel primo anno di applicazione con lo scopo, nelle more della stipula del contratto collettivo nazionale dell'Area Istruzione e Ricerca, di semplificare e armonizzare le

procedure e gli strumenti, tra i quali un ruolo fondamentale risulta assegnato all'interlocuzione diretta fra Dirigente e Nucleo di valutazione, svolta sia in forma di visita presso l'istituzione scolastica sede di servizio, sia in forma di interlocuzione presso l'USR di appartenenza.

Tenuto conto dell'esigenza di assicurare la realizzazione del Sistema nazionale di valutazione (in particolare per garantire il coordinamento dei Nuclei di valutazione esterna per un significativo numero di istituzioni scolastiche) e di assicurare la valutazione dei dirigenti scolastici (per lo svolgimento del determinante ruolo di coordinamento dei Nuclei di valutazione della dirigenza scolastica) sono stati attribuiti, in attuazione dell'art. 1, comma 94, della legge n. 107, 13 luglio 2015, incarichi temporanei di livello dirigenziale non generale per lo svolgimento di funzioni ispettive per il triennio 2016/2018.

Gli interventi di edilizia scolastica

13. Nella passata legislatura le misure adottate in materia di edilizia scolastica hanno evidenziato l'importanza del tema, la cui centralità ha trovato conferma anche nelle priorità politiche del nuovo Governo, cui si riconducono le misure volte alla ridefinizione degli strumenti di governance attraverso l'introduzione e l'aggiornamento della programmazione unica triennale, l'implementazione dell'Anagrafe della edilizia scolastica e l'attivazione di numerose linee di finanziamento.

La programmazione triennale degli interventi di edilizia scolastica è stata introdotta nell'ordinamento con il decreto ministeriale adottato in attuazione dell'art. 10 del DL n. 104 del 2013 (convertito dalla legge n. 128 del 2013) che, nell'autorizzare le regioni a stipulare mutui con la BEI, ha inserito i piani regionali di edilizia scolastica in un'unica programmazione nazionale.

Il decreto di attuazione (d.m. 29 maggio 2015, n. 322) ha individuato oltre 6.000 interventi richiesti dalle Regioni, sentiti gli Enti locali, per un totale di 3,7 miliardi di euro; programmazione che, in base all'art. 1, comma 160 della legge n. 107 del 2015, ha rappresentato il piano del fabbisogno nazionale in materia di edilizia scolastica 2015 – 2017, utile per l'assegnazione di tutte le risorse destinate nel triennio di riferimento[44].

A seguito della chiusura della programmazione 2015-2017 è emersa l'esigenza di migliorare alcuni aspetti concernenti l'agibilità e la prevenzione del rischio sismico, con particolare riferimento agli istituti superiori di secondo grado; obiettivi, questi, individuati nel decreto del gennaio 2018 di individuazione dei criteri sulla cui base redigere la nuova programmazione 2018-2021.

La nuova programmazione è stata approvata con d.m. n. 615 del 12 settembre 2018 che, a fronte di interventi per circa 10 miliardi, ha provveduto a ripartire per regioni una rata costante di 170 milioni in virtù di quanto indicato dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 che ha previsto un contributo lordo decennale pari a 1.700 milioni; con d.m. 87 del 2019 le regioni sono state autorizzate a stipulare mutui e gli enti locali ad avviare le procedure per l'affidamento dei lavori.

[44] Il d.lgs. n. 65 del 2017, nell'istituire il Poli per l'infanzia – destinati ad accogliere in un unico plesso più strutture di educazione e di istruzione per bambini dai 0 ai 6 anni – ha inserito nella programmazione nazionale anche gli interventi di ristrutturazione, miglioramento e messa in sicurezza degli immobili di proprietà pubblica da destinare alle nuove strutture.

Strettamente connessa alla programmazione unica nazionale è l'implementazione dell'Anagrafe dell'edilizia scolastica[45], aggiornata nel 2018, che ha consentito di censire 40.071 edifici attivi (in quanto vi si svolge attività scolastica ed associati dagli enti locali ad una istituzione scolastica) e 36 edifici non attivi a seguito di calamità naturali, cui si aggiungono ulteriori 2.581 edifici attualmente non censiti.

TAVOLA 10

NUMERO DI EDIFICI ATTIVI PER CLASSI DI METRI CUBI

REGIONI	*0-3.000*	*3.001-6.000*	*6.001-9.000*	*9.001-12.000*	*>12.000*	*Totale*
Abruzzo	418	262	135	76	189	1.080
Basilicata	180	133	88	43	119	563
*Calabria**	1.096	493	250	124	245	2.208
*Campania**	1.885	626	333	261	664	3.769
Emilia Romagna	595	526	338	232	774	2.465
Friuli-Venezia Giulia	300	234	152	76	235	997
Lazio	1.091	542	329	288	885	3.135
Liguria	251	177	79	67	275	849
Lombardia	1.186	1.304	842	587	1.743	5.662
*Marche**	481	297	163	71	230	1.242
Molise	119	70	46	18	69	322
*Piemonte**	1.071	743	392	215	695	3.116
Puglia	574	446	260	246	932	2.458
Sardegna	510	408	245	152	309	1.624
Sicilia	1.073	676	404	315	1.201	3.669
Toscana	772	568	318	199	649	2.506
Umbria	386	171	80	45	118	800
Valle d'Aosta	54	33	18	11	24	140
Veneto	680	994	612	388	792	3.466
Totale	**12.722**	**8.703**	**5.084**	**3.414**	**10.148**	**40.071**

** I dati si riferiscono all'a.s. 2017-18*

Fonte: MIUR: Anagrafe edilizia scolastica

[45] I dati si riferiscono all'anno scolastico 2018/2019 con l'esclusione dei dati riferiti alle regioni Calabria, Campania, Marche e Piemonte relativi anno scolastico precedente. Per il prossimo anno scolastica saranno disponibili due nuove funzionalità: la disponibilità per il MIUR dell'intero set di informazioni (550 dati a fronte degli odierni 158) e il trasferimento dei dati in tempo reale dalle banche dati regionali alla banca dati centrale. Fra gli obiettivi che si perseguono vi è quello di creare un'Anagrafe dell'edilizia scolastica, integrata con le altre banche dati del Ministero, che interagisca e che si integri con repository di altre Istituzioni (MIT, MIBAC, Ministero dell'interno, Protezione civile, ecc.) per una maggiore, e ove possibile completa, integrazione informativa.

EDIFICI ATTIVI PER CLASSI DI ETÀ DI COSTRUZIONE

REGIONI	*PRIMA DEL 1800*	*1800 - 1899*	*1900 - 1920*	*1921 - 1945*	*1946 - 1960*	*1961 - 1975*	*DAL 1976 IN POI*	*INFORMAZIONE ASSENTE*	*Totale*
Abruzzo	7	7	10	72	206	329	383	66	1.080
Basilicata	2	2	4	30	78	179	242	26	563
*Calabria**	5	11	12	60	214	758	987	161	2.208
*Campania**	39	32	40	98	376	841	1.205	1.138	3.769
Emilia Romagna	41	60	150	259	338	692	894	31	2.465
Friuli-Venezia Giulia	4	35	54	83	162	233	407	19	997
Lazio	28	36	46	216	454	898	1.355	102	3.135
Liguria	38	69	78	113	125	228	196	2	849
Lombardia	55	243	315	529	665	1.780	1.983	92	5.662
*Marche**	37	13	31	78	187	294	468	134	1.242
Molise	1	4	2	19	61	60	159	16	322
*Piemonte**	83	213	192	186	138	269	199	1.836	3.116
Puglia	17	26	43	215	310	637	1.194	16	2.458
Sardegna	3	6	20	58	295	457	770	15	1.624
Sicilia	37	43	31	207	640	1.110	1.515	86	3.669
Toscana	71	80	98	228	386	786	789	68	2.506
Umbria	14	4	20	66	98	246	273	79	800
Valle d'Aosta	1	9	6	8	34	38	42	2	140
Veneto	41	43	96	231	282	827	705	1.241	3.466
Totale	**524**	**936**	**1.248**	**2.756**	**5.049**	**10.662**	**13.766**	**5.130**	**40.071**

** I dati si riferiscono all'a.s. 2017-18*

Fonte: MIUR: Anagrafe edilizia scolastica

EDIFICI DOTATI DI ACCORGIMENTI SPECIFICI PER IL SUPERAMENTO DELLE BARRIERE ARCHITETTONICHE

REGIONI	*NO*	*SI*	*Non risponde*	Totale
Abruzzo	199	881		1.080
Basilicata	128	435		563
*Calabria**	1.009	1.199		2.208
*Campania**	2.122	1.647		3.769
Emilia Romagna	830	1.635		2.465
Friuli-Venezia Giulia	120	877		997
Lazio	916	2.219		3.135
Liguria	190	659		849
Lombardia	931	4.731		5.662
*Marche**	271	971		1.242
Molise	75	247		322
*Piemonte**	361	2.750	5	3.116
Puglia	637	1.821		2.458
Sardegna	263	1.361		1.624
Sicilia	1.090	2.579		3.669
Toscana	489	2.017		2.506
Umbria	300	500		800
Valle d'Aosta	5	135		140
Veneto	412	3.054		3.466
Totale	**10.348**	**29.718**	**5**	**40.071**

Fonte: MIUR: Anagrafe edilizia scolastica

Interessanti appaiono i dati concernenti la dimensione e la vetustà degli edifici dai quali emerge una maggioranza di piccole strutture (gli edifici inferiori ai 6.000 metri cubi sono circa il doppio di quelli da 6.000 metri a oltre 12.000 metri cubi; gli edifici superiori a 12.000 metri cubi sono circa un quarto del totale) e costruite prima del 1975 (sul totale complessivo, solo il 34,3 per cento degli edifici risulta costruito dopo tale data, mentre

risultano ancora attivi edifici costruiti prima del 1800). Solo il 40 per cento delle strutture dispone, inoltre, di una palestra o una piscina, mentre il 25,8 per cento del totale non risulta ancora dotato di accorgimenti specifici per il superamento delle barriere architettoniche.

A fronte di tale situazione il Governo, nelle ultime annualità, ha focalizzato gli investimenti su tale settore attraverso l'utilizzo di importanti risorse finanziarie nazionali e comunitarie sintetizzate nella tabella che segue dalla quale può evidenziarsi l'avvio di tutti gli interventi programmati sulle diverse fonti di finanziamento, l'avanzato stato di attuazione del progetto "scuole sicure" e del monitoraggio delle indagini diagnostiche sui solai[46], la buona *performance* del sistema di finanziamento tramite mutui con oneri di ammortamento a carico dello Stato, mentre registrano qualche ritardo gli interventi finanziati con i fondi della Protezione civile[47] e l'avvio del programma "scuole innovative"[48].

TAVOLA 11

RISORSE FINANZIARIE PER L'EDILIZIA SCOLASTICA

(in migliaia)

Norma	Finalità	Importo	Impegni	Pagamenti	Interventi	Conclusi	In corso
DL 69/2013	Messa in sicurezza	150.000	150.000	121.085	693 +113	666+67	3+16
Cipe 22/2014	Messa in sicurezza	400.000	400.000	284.851	1.836+204	1.254	293
DL 104/2013 (art. 10)	Mutui BEI anno 2015 (DM 968/2016)	905.000		528.358	1560	1161	255
DL 104/2013 (art. 10)	Mutui BEI anno 2016 DM390/2017	238.000			400	40	241
Legge 107/2015 (art.167)	Indagini diagnostiche	40.000	40.000	21.868	7.303+1.386	6.173+859	
Legge 107/2015 (art. 170) 2014 -2015	Messa in sicurezza protezione civile	40.000	40.000	10.349	54	29	
Legge 107/2015 (art. 170) 2016 -2017	Messa in sicurezza protezione civile	40.000			33		
Legge n. 107 del 2015 (art. 1, comma 158)	Scuole innovative	300.000					
Legge n. 107 del 2015 (art. 1, comma 161) e DL n. 8 del 2017	Ricognizione economie e risorse Casa Italia	105.071 45.000			1.564		
Fondo investimenti art. 1, comma 140 della legge n. 232/2016 - Comuni		1.058.255	1.058.255	80.937,9	1.736		933
Fondo investimenti DL n. 50 del 2017 - Province		321.100	321.100		492		422

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR 2019

[46] In relazione agli interventi diagnostici volti a prevenire eventi di crollo dei solai e dei controsoffitti degli edifici scolastici in attuazione della legge n. 107 del 2015, sono state approvate le graduatorie relative alle richieste degli Enti Locali. La spesa complessiva sostenuta ammonta a 21,8 milioni cui corrispondono 7.032 edifici nei quali le indagini programmate risultano concluse.

[47] I ritardi si riconducono al ridotto ammontare delle disponibilità (che non consente di finanziare interventi strutturali), agli obblighi di cofinanziamento a carico degli enti locali e a carenze nella progettazione. A decorrere dal 2018 le risorse, già confluite nel Fondo unico per l'edilizia scolastica, sono state ripartite secondo i criteri della programmazione triennale nazionale di riferimento in attuazione del DL n. 86 del 2018 convertito dalla legge 97 del 2018 (d.m. 11 febbraio 2019),

[48] A seguito della ripartizione delle risorse (d.m. n. 593 del 2015), ulteriormente incrementate di 50 milioni in attuazione della legge 208 del 2015, e della definizione dei criteri generali per l'acquisizione da parte delle Regioni delle manifestazioni di interesse degli enti locali, si è proceduto all'indizione del concorso di idee per la realizzazione delle scuole innovative (pubblicato il 13 maggio 2016 e chiuso in data 6 novembre 2016) a cui hanno partecipato 1.238 concorrenti. Nel corso del 2017 sono stati individuati i soggetti vincitori ed è stata trasferita la proprietà delle idee vincitrici agli enti locali. Il ritardo ricontato nella fase di progettazione si riconduce alle impossibilità, come ritenuto dall'Autorità nazionale anticorruzione, di affidare ai vincitori, con procedura negoziata, anche gli ulteriori livelli di progettazione che devono, viceversa, essere assegnati mediante procedure concorsuali. Nel frattempo sono state stanziate ulteriori risorse (50 milioni) per la prosecuzione, con le stesse modalità procedimentali, del programma "scuole innovative" nelle aree interne del Paese in attuazione della legge 205 del 2017 (art. 1, commi 677 e 678).

Importanti risorse destinate a finanziare ulteriori interventi in materia di edilizia scolastica provengono, ancora, dalla ripartizione del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (art. 1, comma 140 della legge n. 232 del 2016)[49] nonché, in attuazione dell'art. 1, comma 161 della legge n. 107 del 2015, dalle economie derivanti dai mutui contratti dallo Stato in attuazione della legge n. 23 del 1996 (105 milioni) che, assieme alle risorse destinate dal DL n. 8 del 2017 al Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri (45 milioni), sono state destinate alle verifiche di vulnerabilità sismica degli edifici ricadenti nelle aree ad elevato rischio (sono state finanziate 1.564 indagini).

Nella stessa direzione anche il DL n. 109 del 2018 (convertito dalla legge n. 130 del 2018) ha previsto che le ulteriori economie derivanti dall'attuazione di interventi disposti da pregresse disposizioni (DL n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014; delibera CIPE 22 del 2014; art. 1, comma 177 della legge n. 107 del 2015), accertate in 55,2 milioni, dovevano essere attribuite agli enti locali per essere destinate alla progettazione di interventi di messa in sicurezza degli edifici.

Il medesimo decreto-legge ha inoltre previsto che, per consentire il completo utilizzo delle risorse già destinate al Piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici (legge n. 289/2002) le somme stanziate nella legge n. 191 del 2009 non impegnate e disponibili, accertate entro il 31 dicembre 2018, dovevano essere destinate, tra l'altro, anche alla sicurezza delle strutture[50].

Un ulteriore linea di finanziamento si riconduce al d.lgs. n. 65 del 2017 che, nell'istituire i Poli per l'infanzia – destinati ad accogliere in un unico plesso o in edifici vicini più strutture di educazione ed istruzione per bambini dai 0 ai sei anni – ha previsto la destinazione di fondi INAIL, fino ad un massimo di 150 milioni, per il triennio 2018-2020 per la costruzione di edifici da destinare a Poli per l'infanzia innovativi[51].

Nello stesso filone, anche l'art. 1, comma 85 della legge n. 232 del 2016 prevedeva che l'INAIL doveva destinare 100 milioni per la realizzazione di nuove strutture scolastiche di carattere innovativo caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e apertura al territorio. Successivamente alla adozione del dPCM di individuazione delle regioni ammesse alla ripartizione, di assegnazione delle risorse e di definizione dei criteri di selezione dei progetti, è intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 71 del 2018, ha dichiarato incostituzionale la norma di riferimento nella parte in cui non prevedeva, in sede di adozione del citato decreto, l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

---

[49] Una parte del fondo è stata attribuita al MIUR dal DL n. 50 del 2017 per il finanziamento di interventi a carico di province e città metropolitane (le risorse complessivamente stanziate - 321,1 nel quadriennio 2017/2020 - sono state ripartite tra gli enti territoriali con il d.m. n. 607 del 2017, individuando 492 interventi finanziati 422 dei quali attualmente in corso). Ulteriori risorse, sempre a carico del Fondo, sono state inoltre previste con il dPCM del 21 luglio 2017 per un importo complessivo pari a 1.300 milioni per il triennio 2017-2019 per interventi di edilizia scolastica e prevenzione del rischio sismico, ripartiti dal MIUR agli enti locali per il finanziamento di 1.736 interventi, per un ammontare pari a 1.058,2 milioni, dei quali 933 attualmente in corso.

[50] Gli esiti del Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici nelle zone a rischio sismico sono stati oggetto di una specifica indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (delibera n.18 del 10 settembre 2018) che ha messo in luce: il passaggio da una logica emergenziale ad una strutturale nella programmazione degli interventi, l'inadeguatezza delle risorse finanziarie disponibili in relazione al fabbisogno stimato e all'urgenza degli interventi, la parzialità degli interventi di messa a norma, il ritardo nel completamento degli interventi (conclusi per il solo 61 per cento).

[51] Al riguardo il DL n. 109 del 2018 ha autorizzato la spesa di euro 4,5 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 per promuovere la progettazione dei nuovi Poli per l'infanzia alla cui realizzazione sono state destinate risorse INAIL.

Di rilievo, infine, risultano anche le disposizioni del DL n. 86 del 2018 (convertito dalla legge n. 97 del 2018) - che hanno esteso la possibilità per le regioni di stipulare mutui trentennali con oneri a carico dello Stato anche per gli interventi inclusi nelle programmazioni successive a quelle del triennio 2015-2017 (con DI n. 87 del 2019 le regioni sono state autorizzate a stipulare i mutui e gli Enti locali ad avviare le procedure per l'affidamento dei lavori) – e quelle contenute nella legge di bilancio per il 2019 (art. 1, comma 889 della legge n. 145 del 2018) che ha previsto l'attribuzione alle province un contributo di 250 milioni per il periodo 2019-2033 per il finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale per la manutenzione delle scuole.

Meritano, da ultimo, di essere segnalate le risorse del PON "Per la scuola – competenze e ambienti per l'apprendimento" (350 milioni), quelle provenienti dall'8 per mille dell'IRPEF e quelle raccolte attraverso il c.d. "*school bonus*"[52].

Considerata la pluralità delle linee di finanziamento attivate nell'ultimo triennio appare necessario incrementare le funzioni di monitoraggio, già in parte attribuite alla specifica Struttura di missione istituita nel 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ora soppressa), al fine di seguire l'andamento degli interventi analiticamente definiti nella programmazione unica triennale, evitare sovrapposizioni e indirizzare le risorse al superamento delle emergenze e alla risoluzione delle ricorrenti criticità.

Il Piano nazionale per la scuola digitale

14. Il Piano nazionale per la scuola digitale[53] è stato adottato nell'ottobre 2015 (d.m. n. 851 del 2015) e consta di 35 azioni per un finanziamento di 1,37 milioni provenienti dall'art. 1, comma 62 della legge n. 107 del 2015 e da quota parte delle risorse FSE-FESR del Programma Operativo Nazionale 2014-2020 "Per la scuola – Competenze e ambienti per l'apprendimento".

Lo stato di attuazione sintetizzato nella seguente tavola evidenzia, al termine del primo triennio, 16 azioni concluse, 6 azioni in via di conclusione e 13 azioni ancora in corso.

[52] Tale ultimo istituto, introdotto dalla legge n. 107 del 2015 in analogia all'istituto finalizzato al recupero di risorse destinate ai beni culturali (*Art bonus*), ha previsto la possibilità di effettuare erogazioni liberali in denaro da destinare agli investimenti a favore di tutti gli istituti del sistema nazionale di istruzione a fronte del riconoscimento di un credito di imposta in proporzione alle liberalità versate (nel triennio 2016-2018 risultano erogate alla scuole statali 1,4 milioni e a quelle non statali 4,5 milioni, di cui 110.745 euro provenienti dal MIUR).

[53] I tre ambiti di intervento del Piano nazionale per la scuola digitale sono i seguenti: a) Strumenti: azioni relative a dotare le istituzioni scolastiche di ambienti di apprendimento innovative basato sulle nuove tecnologie digitali; b) Competenze e Contenuti: azioni destinate a promuovere e potenziare le competenze digitali degli studenti e a favorire lo sviluppo di contenuti di qualità per la didattica digitale; c) Formazione: azioni destinate a supportare l'innovazione didattica e digitale attraverso percorsi di formazione per il personale scolastico.

TAVOLA 12

STATO DI ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE PER LA SCUOLA DIGITALE ANNO 2018

Azioni PNSD	Descrizione e obiettivi Azioni	Stato di attuazione	Risorse MIUR investite in Milioni di Euro	Esiti
#1 - Fibra per Banda ultra-larga alla porta di ogni scuola	I plessi scolastici sono dalla fibra ottica in via prioritaria rispetto agli altri interventi del Piano nazionale banda ultralarga	**Conclusa**	-	- Firmato accordo MIUR-MISE per garantire la priorità alle scuole
#2 - Cablaggio interno di tutte le scuole (LAN / WLAN)	Cablaggio interno di tutte le scuole per un utilizzo più efficace delle dotazioni digitali e per la didattica digitale	**Conclusa**	88,5	- **6.109** istituzioni scolastiche cablate
#3 - Canone di connettività	Aumento del numero di scuole connesse in rete	**Conclusa**	8,4	- Erogato un contributo di 1.000 euro in favore di **8.400** istituzioni scolastiche
#4 - Ambienti digitali per la didattica digitale integrata	Realizzazione di ambienti e dotazioni abilitanti alla didattica digitale attraverso aule aumentate, spazi alternativi e laboratori mobili	**Conclusa**	140	- **6.081** scuole beneficiarie (di cui 125 CPIA e 10 scuole in ospedale) con nuovi ambienti digitali per la didattica e avvio di un progetto per la didattica digitale nelle piccole isole
#5 - *Challenge Prize* per la scuola digitale	Promuovere l'innovazione digitale attraverso la valorizzazione delle buone pratiche delle scuole italiane	**In corso**	3,4	- Istituzione del Premio Scuola Digitale a livello provinciale, regionale e nazionale con 1.500 scuole partecipanti nell'edizione 2018
#6 - Linee guida per il BYOD	Promozione di politiche BYOD nelle scuole	**Conclusa**	-	- Gruppo di lavoro costituito con DM 15 settembre 2017 - Pubblicate a gennaio 2018 le Linee Guida sul BYOD a scuola
#7 - Piano per l'apprendimento pratico: Laboratori territoriali	Creazione di spazi dall'alto profilo innovativo a disposizione di più scuole del territorio dove sviluppare pratiche didattiche avanzate	**In corso**	248	- **77** laboratori territoriali per l'occupabilità per le scuole del secondo ciclo in tutte le regioni - **1.873** atelier creativi per le scuole del primo ciclo - **2.906** laboratori professionalizzanti in chiave digitale finanziati nelle scuole del secondo ciclo - **25** ambienti digitali innovativi finanziati nelle periferie delle 14 città metropolitane - **1.115** ambienti di apprendimento innovativi finanziati - **106** ambienti digitali finanziati delle scuole in aree a rischio
Sinergie Scuole innovative	Edilizia scolastica - concorso di idee per scuole innovative	**Conclusa**	350	- **57** scuole innovative da un punto di vista architettonico, impiantistico e dei nuovi ambienti di apprendimento
#12 - Registro elettronico nella scuola primaria	Promozione dell'utilizzo del registro elettronico nella scuola primaria	**In corso**	-	- Prevista una specifica misura del PON in corso di definizione
#14 - *Framework* per competenze digitali e l'educazione ai media	Parlare di competenze digitali impone un punto di partenza più ampio: significa prima di tutto parlare di competenze, e quindi di percorsi didattici e piani pedagogici, attraverso una modifica delle indicazioni nazionali	**Conclusa**	2,9	- Integrato il Gruppo di lavoro delle Indicazioni nazionali con DM 15 settembre 2017 - Realizzazione di un progetto di ricerca per lo sviluppo e modelli avanzati relativi all'utilizzo delle tecnologie nella didattica - Redazione del Sillabo sull'educazione civica digitale
#15 - Scenari innovativi per lo sviluppo di competenze digitali applicate	Creazione e certificazione di almeno 25 *format* di percorsi didattici; effettiva diffusione dei percorsi nelle scuole e completamento da parte degli studenti	**In corso**	5	- **25** poli di scuole finanziate per la creazione di nuovi *format* di percorsi didattici (Curricoli digitali)
#17 - Portare il pensiero logico-computazionale a tutta la scuola primaria	Incrementare la partecipazione degli studenti della scuola primaria alle attività didattiche sul pensiero computazionale	**Conclusa**	80	- **3.400** istituzioni scolastiche finanziate per il potenziamento del pensiero computazionale e cittadinanza e creatività digitale - Integrato il Gruppo di lavoro delle Indicazioni nazionali con DM 15 settembre 2017 - Promozione della EU Code Week realizzata nel 2018 con oltre **20.000** attività censite nelle scuole italiane
#18 - Aggiornare il curricolo di tecnologia alla scuola secondaria di primo grado	L'insegnamento di Tecnologia alla scuola secondaria di primo grado deve essere aggiornato per includere nel curricolo le tecniche e applicazioni	**In corso**	-	- L'azione si integra con l'azione 17

Azioni PNSD	Descrizione e obiettivi Azioni	Stato di attuazione	Risorse MIUR investite in Milioni di Euro	Esiti
	digitali in grado di accompagnare la disciplina nel futuro			
#19 - Un curricolo per l'imprenditorialità digitale	Tutte le studentesse e gli studenti devono essere messi in grado di fare un'esperienza di imprenditorialità digitale, beneficiando di un curricolo di cui fruire anche a distanza o attraverso iniziative locali, percorsi in ingresso, percorsi competitivi e percorsi di accelerazione	**In corso**	63	- Finanziate con 50 milioni di euro PON azioni di imprenditorialità anche digitale nelle scuole del secondo ciclo - Finanziati con circa 13 milioni di euro percorsi competitivi e metodologie didattiche innovative per lo sviluppo dell'imprenditorialità digitale degli studenti
#20 - *Girls in Tech & Science*	Azione di coordinamento e mappatura delle iniziative nazionali e internazionali sul tema, rafforzando il partenariato con chi è già attivo da tempo, con una forte attenzione a progettualità e percorsi innovativi per lo sviluppo di competenze, anche in una logica internazionale grazie a iniziative prestigiose, creando uno spazio d'azione ideale tra l'EXPO di Milano e la prossima esposizione universale di Dubai del 2020	**In corso**	125	- Finanziate con 120 Milioni di euro PON azioni per promuovere le competenze di cittadinanza globale - Promozione di laboratori per incrementare la partecipazione delle studentesse a percorsi STEM - Realizzazione di azioni internazionali di formazione per gli studenti, anche nell'ambito di EXPO 2020
#21 - Piano carriere digitali	Creazione di percorsi sperimentali per l'orientamento per sviluppare competenze sempre più digitali, mettendo a sistema le pratiche migliori e sperimentando nuove azioni per superare questo disallineamento. Azioni che abbiano un carattere più strutturale e "di filiera", nel rafforzare i rapporti tra scuola e università, da un lato, e tra università e mondo del lavoro, dall'altro	**In corso**	40	- Finanziati con 40 Milioni di euro PON azioni per promuovere l'orientamento universitario nei settori ad alta innovazione - Realizzazione di percorsi sperimentali per le studentesse e per gli studenti per avvicinarli alle carriere digitali in collaborazione con le principali università italiane e centri di ricerca (nel 2018 hanno partecipato a tali percorsi **31.354** studenti)
Sinergie - Alternanza scuola-lavoro	Anche le imprese digitali possono contribuire a questa missione e giocare un ruolo fondamentale nel raggiungimento del 100% di partecipazione studentesca da cui il nostro sistema è ancora molto lontano	**Conclusa**	140	- Finanziate con 140 Milioni di euro PON attività di alternanza scuola lavoro in Italia e in Europa in favore delle scuole del secondo ciclo
#23 - Promozione OER e linee guida per autoproduzione	Fornire alle scuole una guida che distingua con chiarezza le varie tipologie di risorse digitali disponibili, i criteri e le possibili forme del loro uso	**In corso**	-	- Costituito Tavolo di lavoro
#24 - Biblioteche scolastiche innovative	Riqualificare gli ambienti e collegare alle biblioteche scolastiche nuovi servizi in cui il digitale accompagna l'acquisizione di competenze	**Conclusa**	10	- **1.000** istituzioni scolastiche finanziate per la realizzazione di Biblioteche scolastiche innovative - In partnership con MIBAC finanziati **40** Poli regionali di biblioteche scolastiche
#25 - Formazione in servizio per l'innovazione didattica e organizzativa	Formazione in servizio per l'innovazione didattica e organizzativa	**In corso**	49,5	- **165.000** docenti e personale scolastico formati per l'incremento delle competenze digitali - **28** poli di formazioni creativi in tutte le Regioni per la formazione sul campo (*Future Labs*) - Percorsi innovativi di formazione residenziale, internazionale e *on line* nel 2019 e nel 2020
#26 - Assistenza tecnica per le scuole del primo ciclo	Quota utilizzabile dalle scuole, individualmente o in rete, per coprire parte dei costi di assistenza tecnica	**In corso**	-	- Integrata con l'azione #28
Sinergie - La nuova formazione in ingresso dei neoassunti	Prevedere moduli formativi anche sul digitale	**Conclusa**	-	- Inserita nella formazione dei neo-assunti l'obbligatorietà di specifiche azioni per la didattica digitale
#28 - Un animatore digitale in ogni scuola	Individuazione di un animatore digitale per ogni istituzione scolastica e contributo di 1.000,00 euro all'anno, che saranno vincolati alle attività dei tre ambiti appena descritti come	**Conclusa**	17	- Il **100% delle scuole** si è dotato della figura dell'animatore digitale con compiti specifici di promozione dell'innovazione digitale all'interno dell'istituzione - Finanziate con 2.000 euro tutte le istituzioni scolastiche per la promozione di attività di

Azioni PNSD	Descrizione e obiettivi Azioni	Stato di attuazione	Risorse MIUR investite in Milioni di Euro	Esiti
	coordinamento dell'animatore			animazione digitale in favore di docenti, studenti e famiglie - Realizzata una piattaforma *on line* con circa **4.500** animatori digitali iscritti
#29 - Accordi territoriali	Si tratta di stipulare accordi con Regioni e Città metropolitane per creare sinergie sulle azioni del PNSD	**In corso**	-	- 10 gli Accordi sinora sottoscritti con soggetti istituzionali pubblici
#30 - *Stakeholders' Club* per la scuola digitale	Si tratta di un modo per dare evidenza, merito e struttura alle tante collaborazioni e ai tanti protocolli d'intesa che il MIUR e la scuola sviluppano con il mondo esterno e con i privati	**Conclusa**	-	- 19 protocolli stipulati con aziende e organizzazioni del terzo settore per lo sviluppo di azioni congiunte di innovazione digitale nelle scuole
#31 - Una galleria per la raccolta di pratiche	Pubblicazione di esperienze e buone pratiche delle scuole per le scuole	**Conclusa**	1,5	- Creazione di apposito spazio sul sito del Piano Nazionale Scuola Digitale del Ministero, in parte dedicato alle Buone pratiche, in parte dedicato agli *Schoolkit* - Realizzato un portale sulle iniziative di diffusione della cultura digitale nelle scuole curato direttamente dai docenti innovatori
#32 - Dare alle reti innovative un ascolto permanente	Dare alle reti innovative un ruolo nel PNSD e garantire loro un ascolto costante	**Conclusa**	3,9	- Costituito un Gruppo di lavoro sulle metodologie didattiche innovative che ha dentro di sé molte delle reti innovative (DM 15 settembre 2017) - Promozione di 30 iniziative territoriali di diffusione del PNSD per la valorizzazione delle migliori pratiche gestite da scuole e reti di scuole
#33 - Osservatorio per la Scuola Digitale	Definire un sistema e uno strumento per inquadrare, in allineamento con le politiche di monitoraggio, l'innovazione dell'intero sistema educativo	**Conclusa**	1,2	- L'Osservatorio per la scuola digitale è stato realizzato e sono state concluse due rilevazioni annuali
#34 - Un comitato scientifico che allinei il Piano alle pratiche internazionali	Costituire un apposito Comitato scientifico per l'allineamento del piano alle pratiche internazionali	**In corso**	-	- Comitato previsto nel DM 762/2018 in corso di costituzione
#35 - Il monitoraggio dell'intero Piano	Monitoraggio complessivo del Piano con approccio basato su tutti i dati della scuola e abbinato a un monitoraggio qualitativo, fortemente incentrato sull'innovazione organizzativa e sistemica	**In corso**	-	- Realizzazione di un'attività di monitoraggio e supporto al Comitato scientifico - Monitoraggio di impatto con Osservatorio Scuola Digitale

Fonte: MIUR Relazione 2019

Tra le azioni concluse, di particolare rilievo appaiono gli interventi diretti a dotare le istituzioni scolastiche di ambienti di apprendimento innovativi basati sulle nuove tecnologie digitali tra cui: le azioni volte a rafforzare l'accesso e a migliorare la connettività delle istituzioni scolastiche alla rete internet (Azioni 1, 2, e 3), l'azione diretta alla realizzazione di ambienti e dotazioni abilitati alla didattica digitale (Azione 4[54]) e l'azione diretta a riqualificare gli ambienti e collegare alle biblioteche scolastiche nuovi

[54] L'Azione 4 ha consentito di creare 20.235 ambienti digitali in favore di 4,6 milioni di studenti con la realizzazione di spazi di apprendimento alternativi, aule con realtà aumentata, laboratori mobili, postazioni digitali di accesso alle informazioni amministrative. Con gli ambienti per la didattica digitale sono stati realizzati 19.465 nuovi laboratori.

servizi (Azione 24[55]), mentre ancora in corso risulta la creazione di laboratori a disposizione di più scuole ove sviluppare pratiche didattiche avanzate (Azione 7[56]).

Tra le azioni destinate a promuovere e potenziare le competenze digitali degli studenti e a favorire lo sviluppo di contenuti di qualità per la didattica digitale, risultano concluse le attività dirette alla realizzazione di un documento di linee guida sul BYOD (*Bring your own device*), al fine di indirizzare l'utilizzo dei *device* personali nella didattica (Azione 6); alla realizzazione del "Sillabo sull'educazione civica digitale" e di un progetto di ricerca sui "Processi di innovazione metodologica e organizzativa – Avanguardie educative" e sull' apprendimento pratico multidisciplinare (Azione 14) e al finanziamento (90 milioni per 3.400 istituzioni scolastiche) di programmi didattici per studenti per lo sviluppo del pensiero computazionale, la creatività e la cittadinanza digitale (Azione 17).

Risultano invece ancora in corso le azioni dirette: alla promozione del Premio Scuola Digitale (Azione 5[57]); allo sviluppo dell'utilizzo del registro elettronico nella scuola primaria (Azione 12); al finanziamento di 25 progetti di curricoli digitali innovativi, promossi da reti di scuole e di centri di ricerca (Azione 15); all'aggiornamento del curricolo di tecnologia nella scuola secondaria di primo grado (Azione 18); alla promozione di azioni di imprenditorialità, anche digitale, nelle scuole del secondo ciclo, percorsi competitivi e metodologie didattiche innovative per lo sviluppo dell'imprenditorialità digitale degli studenti (Azione 19); alla realizzazione di percorsi didattici per studenti sulle competenze di cittadinanza globale, la promozione di laboratori per incrementare la partecipazione delle studentesse a percorsi STEM, la realizzazione di azioni internazionali di formazione per gli studenti, anche nell'ambito di EXPO 2020 (Azione 20); alle azioni per promuovere l'orientamento universitario nei settori ad alta innovazione e la realizzazione di percorsi competitivi sperimentali per le studentesse e per gli studenti per avvicinarli alle carriere digitali in collaborazione con le principali università italiane e centri di ricerca (Azione 21; nel 2018 hanno partecipato a tali percorsi 31.354 studenti).

Nell'ambito della formazione si iscrivono, infine, le attività, ancora in corso, di formazione in servizio per l'innovazione didattica e organizzativa (Azione 25[58]), la stipula di 10 accordi territoriali con soggetti pubblici e privati (Azione 29) e 19 protocolli

[55] L'Azione 24 ha finanziato la realizzazione di 1.000 biblioteche scolastiche innovative con una dotazione di 10 milioni di euro, mentre nell'anno 2018 è stata avviata un'azione finanziata dal MIBAC per 40 poli regionali di biblioteche scolastiche innovative quali centri di promozione e sviluppo della lettura nelle scuole.

[56] L'Azione 7 ha consentito la realizzazione di laboratori innovativi di didattica digitale, e, più in particolare, l'implementazione di 77 laboratori territoriali per l'occupabilità per le scuole del secondo ciclo in tutte le regioni, centri con l'utilizzo significativo delle tecnologie digitali, co-gestiti da istituzioni scolastiche, università, aziende, quali crocevia fra scuola e mondo del lavoro, 1.873 atelier creativi per le scuole del primo ciclo, 2.906 laboratori professionalizzanti in chiave digitale nelle scuole del secondo ciclo, 25 ambienti digitali innovativi nelle periferie delle 14 città metropolitane, 1.115 ambienti di apprendimento innovativi, 106 ambienti digitali finanziati delle scuole in aree a rischio.

[57] Si tratta di una iniziativa per favorire l'eccellenza e il protagonismo delle scuole italiane nell'apprendimento e nell'insegnamento digitale, incentivando l'utilizzo delle tecnologie digitali nel curricolo, secondo quanto previsto dal Piano Nazionale Scuola Digitale, e favorendo l'interscambio delle esperienze nel settore della didattica digitale. Il Premio Scuola Digitale consiste in una competizione tra scuole, che prevede la partecipazione delle istituzioni scolastiche, anche attraverso gruppi di studenti del secondo ciclo, che abbiano proposto e/o realizzato progetti di innovazione digitale, caratterizzati da un alto contenuto di conoscenza, tecnica o tecnologica, anche di tipo imprenditoriale. Nell'anno 2018 sono state circa 1.500 le scuole che hanno partecipato alla competizione.

[58] Con l'Azione 25 sono già stati formati 165.000 docenti e personale scolastico per l'incremento delle competenze digitali e realizzati 28 poli di formazioni creativi in tutte le Regioni per la formazione sul campo (*Future Labs*). Percorsi innovativi di formazione residenziale, internazionale e on line sono previsti nel 2019 e nel 2020.

con aziende e organizzazioni del terzo settore (Azione 30) per lo sviluppo di azioni congiunte di innovazione digitale nelle scuole (formazione di studenti e docenti, dotazioni gratuite di *device*) nonché l'istituzione della figura dell'animatore digitale con compiti specifici di promozione dell'innovazione digitale all'interno dell'istituzione (Azione 28[59]).

Di rilevo risultano, infine, le azioni dirette alla pubblicazione e diffusione delle buone pratiche adottate dalle scuole e quelle indirizzate al monitoraggio del Piano e dello stato dell'innovazione dell'intero sistema educativo[60].

I dati più recenti dell'Osservatorio Scuola Digitale hanno, da un lato, documentato un grado di digitalizzazione amministrativa avanzato a livello di singola scuola, con processi interamente digitalizzati o in gran parte digitalizzati in quasi tutte le aree misurate, dall'altro, evidenziato la necessita di sviluppare maggiormente ambienti digitali per la didattica, registri elettronici e contenuti digitali nonché di incrementare le attività formative[61] per i docenti e gli studenti.

Ulteriore impulso alla promozione di misure e progetti di innovazione didattica e digitale delle scuole, si riconduce alla recente legge di bilancio per il 2019 che ha previsto l'esonero di un numero massimo di 120 docenti, in ciascuno degli anni scolastici 2019/020 e 2020/2021, al fine di costituire equipe territoriali formative per garantire la diffusione di azioni legate al Piano per la scuola digitale, nonché per promuovere azioni di formazione del personale docente e il potenziamento delle competenze degli studenti sulle metodologie didattiche innovative.

Si tratta di una misura - da coordinare con l'attuazione degli interventi compresi nel Piano della scuola digitale nonché con gli obiettivi specifici di innovazione didattica e didattica digitale previsti nel Piano nazionale per la formazione dei docenti - i cui costi

---

[59] Sono state finanziate con 2.000 euro tutte le istituzioni scolastiche per la promozione di attività di animazione digitale in favore di docenti, studenti e famiglie ed è stata realizzata una piattaforma on line con circa 4.500 animatori digitali iscritti.

[60] Con l' Azione 31 è stato creato un apposito spazio sul sito del Piano Nazionale Scuola Digitale del Ministero, in parte dedicato alle "buone pratiche", in parte dedicato agli S*choolkit* e realizzato un portale sulle iniziative di diffusione della cultura digitale nelle scuole curato direttamente dai docenti innovatori; con l'Azione 32 è stato costituito un Gruppo di lavoro sulle metodologie didattiche innovative che ha promosso 30 iniziative territoriali di diffusione del PNSD per la valorizzazione delle migliori pratiche di innovazione digitale gestite da scuole e reti di scuole, che vedono una partecipazione in media di circa 5.000 docenti, studenti, personale scolastico; con l'Azione 33 è stata realizzata la messa a regime del sistema informativo digitale dell'Osservatorio e sono state concluse due rilevazioni annuali.

[61] In relazione alla connettività degli istituti scolastici: oltre il 72 per cento degli istituti del primo ciclo e l'81 per cento degli istituti del secondo ciclo hanno più di una utenza per la connettività a internet con contratti diversi per la connettività destinata ai servizi amministrativi e alla didattica; oltre l'89 per cento dei plessi del primo ciclo e l'86 per cento dei plessi del secondo ciclo dispongono di connessione a internet per la didattica, concentrata, in particolare, nella tipologia ADSL con una larghezza della banda minore o uguale a 30Mb; sono, inoltre, circa il 95 per cento le aule attive connesse a Internet. Quanto alle dotazioni, più del 50 per cento degli istituti è stato beneficiario di finanziamenti per ampliare le dotazioni tecnologiche mentre solo nell'ambito degli istituti del secondo ciclo sono oltre il 50 per cento gli istituti che promuovono l'uso di dispositivi personali per svolgere o seguire attività didattiche. In relazione al numero dei laboratori di informatica ne risultano presenti 2-5 nel 53 per cento degli istituti del primo ciclo e più di 5 nel 71 per cento degli istituti del secondo ciclo mentre, riguardo alle biblioteche ne risultano più di una nel 68 per cento degli istituti di primo grado e nel 34 per cento degli istituti di secondo grado. Quasi tutti gli istituti (95 per cento di primo grado e 98 per cento di secondo grado) utilizzano sistemi di comunicazione scuola-famiglia di tipo digitale ma solo il 22 per cento utilizza il registro elettronico; il registro elettronico di classe e del docente è comunque utilizzato in gran parte delle istituzioni scolastiche e da quasi tutti i docenti (87 per cento nell'ambito delle scuole del primo ciclo e 90 per cento in quelle del secondo ciclo). In relazione alle competenze digitali solo il 51 per cento risultano gli istituti che hanno avviato attività di orientamento nelle discipline scientifico-tecnologiche e solo il 47 per cento sono quelli che hanno avviato attività di orientamento in materia digitale nell'ambito dei percorsi di alternanza scuola lavoro. In relazione, infine, agli animatori digitali, circa il 90 per cento degli istituti ha previsto forme di incentivo in relazione alla attività svolta (in gran parte tramite il c.d. bonus docenti), poco più del 50 per cento degli istituti si sono dotati di una strategia interna per coordinare la programmazione delle attività afferenti a Piano nazionale per scuola digitale mentre nel 63 per cento dei plessi del primo ciclo e nel 73 per cento di quelli del secondo ciclo è presente la figura di un docente per il coordinamento e raccordo con la programmazione delle attività afferenti al Piano.

(pari a 1,44 milioni per il 2019, 3,60 milioni per il 2020 e 2,16 milioni per il 2021) sono posti a carico delle risorse destinate al Piano (e in particolare ai laboratori per l'occupabilità) già ridotte in attuazione degli accordi di monitoraggio di cui all'art. 22-*bis* della legge n. 196 del 2009.

PARTE TERZA

GLI INVESTIMENTI E LE OPERE PUBBLICHE

IL DECLINO DELLE DOTAZIONI INFRASTRUTTURALI NEL CONFRONTO EUROPEO

Nel corso degli ultimi anni il dibattito sulle politiche economiche a sostegno della crescita ha sottolineato il rilievo di alcune voci della spesa pubblica, come gli investimenti pubblici. In particolare, si enfatizzano, da un lato, gli effetti che variazioni degli investimenti pubblici possono avere sull'andamento della domanda, dall'altro, gli effetti positivi dal lato dell'offerta. Da questi ultimi deriva l'esigenza di una dotazione di capitale adeguata per quelle funzioni nelle quali le infrastrutture pubbliche sono complementari agli investimenti privati.

A fronte di ciò, la tendenza prevalente è andata nella direzione di una riduzione di questa voce della spesa.

In queste pagine si fornisce una dimensione quantitativa al fenomeno della caduta degli investimenti pubblici attraverso il confronto con le tendenze in corso nelle economie dell'Area euro. Pur nella diversità dei percorsi che hanno caratterizzato le politiche di bilancio delle diverse economie dell'eurozona, emergono alcuni punti in comune che hanno portato alla riduzione dell'incidenza degli investimenti all'interno della spesa pubblica.

In particolare, nel corso degli ultimi anni i bilanci delle maggiori economie europee sono stati messi sotto pressione a seguito della crisi, che ha eroso le basi imponibili, condizionando la dinamica delle entrate dello Stato. Tale andamento ha evidentemente colpito in misura diversa i Paesi della zona euro, con conseguenze differenti sulle politiche fiscali adottate.

Allo stesso tempo, la spesa corrente ha presentato andamenti tendenzialmente crescenti in diverse voci, prevalentemente legate all'invecchiamento della popolazione. In molti Paesi la risposta delle politiche ai vincoli di bilancio sempre più stringenti è stata quella di contenere alcune voci della spesa più facilmente aggredibili nel breve. Fra queste, gli investimenti sono stati ridimensionati in misura significativa.

Questo tipo di strategia, che non trova in genere riscontri espliciti nei programmi di politica economica, sta portando a lungo andare a un deterioramento dello stock di capitale pubblico.

Oltre ai vincoli di natura finanziaria, le tendenze in corso rivelano una perdita di capacità progettuale e di gestione di programmi che per loro natura coinvolgono un orizzonte temporale esteso. In Italia le difficoltà risultano maggiori soprattutto negli Enti locali. D'altra parte, l'esigenza di preservare almeno le opere strategiche per lo sviluppo, che interessano prevalentemente una dimensione territoriale ampia, induce a privilegiare soprattutto i progetti gestiti a livello centrale.

Gli effetti negativi sulla crescita derivanti dal deterioramento della dotazione infrastrutturale di un paese a lungo andare possono risultare significativi.

I dati mostrano che, per arrestare il deterioramento in corso, in Italia sarebbe necessario un aumento significativo del volume di investimenti pubblici.

D'altra parte, gli obiettivi di rilancio degli investimenti, che a più riprese hanno caratterizzato i programmi degli ultimi anni, sono stati sistematicamente disattesi.

L'IMPORTANZA DELLA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

È riconosciuto nelle analisi dei processi di sviluppo economico che una dotazione infrastrutturale adeguata è fra i fattori che concorrono a determinare la crescita di un Paese.

Da questo punto di vista, le infrastrutture possono essere intese alla stregua di un fattore di produzione, la cui peculiarità è quella di non essere attivate in funzione delle decisioni di investimento di un'impresa individuale. Le infrastrutture dipendono difatti dal ruolo decisivo, ancorché non esclusivo, dello Stato, che deve garantire una dotazione adeguata perché il sistema delle imprese possa operare. Contano, da questo punto di vista, non tanto le modalità di finanziamento e gestione delle infrastrutture, quanto piuttosto un insieme di caratteristiche (in particolare non rivalità e non escludibilità nell'utilizzo) che rendono improbabile che soggetti privati, da soli, decidano di intraprendere investimenti di questa natura.

La dotazione infrastrutturale svolge quindi un ruolo complementare agli investimenti privati, e costituisce una condizione necessaria per l'attività delle imprese.

L'incremento della dotazione infrastrutturale è fondamentale nelle prime fasi dei processi di sviluppo economico, quando le economie operano in assenza di dotazioni minime, si pensi alle strade o alla rete elettrica, tali da impedire anche le relazioni economiche fondamentali.

Nelle economie avanzate la dotazione infrastrutturale è destinata ad avere un rilievo sempre maggiore nei processi di sviluppo, soprattutto alla luce dei nuovi fabbisogni dei sistemi produttivi. In parte il cambiamento è giustificato dall'aumento del grado di apertura dei sistemi economici avvenuto nel corso degli ultimi trent'anni, che ne ha accresciuto il grado di interdipendenza, e l'importanza delle relazioni di ciascuno di essi con il contesto esterno. Questo tipo di trasformazione si è associato a riorganizzazioni dei processi di produzione, caratterizzati frequentemente dalla collocazione delle imprese all'interno di complesse catene globali del valore. La localizzazione geografica dei singoli anelli della catena riflette le specificità di ciascuno di essi e tende a riflettere i vantaggi comparati, spingendo quindi a esaltare le potenzialità dei territori più competitivi. Ciascun paese, o area geografica, nella partita della competizione internazionale vede, da un lato, moltiplicarsi le opportunità, data l'ampiezza del mercato potenziale che le imprese locali possono servire, dall'altro, le difficoltà, dato l'aumento della pressione competitiva esercitata da un gran numero di *player* localizzati in tutti i paesi. Questo aspetto ha ricevuto una spinta ulteriore nel corso degli ultimi anni dalle innovazioni nella fase più a valle delle catene del valore, quella della distribuzione, che, attraverso l'aumento delle vendite on-line hanno aperto i mercati anche a imprese di dimensione relativamente piccola.

Dal punto di vista delle singole imprese, l'aumento della dimensione del mercato potenziale tende a ridimensionare il peso, fra i fattori di sviluppo, delle condizioni di domanda sul mercato locale, mentre accresce ulteriormente quello delle condizioni dal lato dell'offerta. Per queste ragioni, imprese che operano in aree che godono di condizioni più favorevoli vedono moltiplicarsi le opportunità. Ne consegue anche una importanza crescente del ruolo dello Stato nel rafforzare i vantaggi competitivi per le imprese che operano nel proprio territorio.

Fra i diversi elementi, la dotazione infrastrutturale è uno dei fattori che concorrono a modificare i vantaggi comparati di un paese, o di una specifica area al suo interno.

Le infrastrutture di trasporto concorrono a definire la posizione competitiva riducendo i costi di approvvigionamento di materie prime o prodotti intermedi, oltre che quelli di distribuzione di prodotti sui mercati di sbocco finali. Come messo in luce anche dal recente dibattito sulla "via della seta", grandi investimenti sono programmati in tutto il mondo nei prossimi anni al fine di collegare i produttori e i mercati finali. I grandi snodi del traffico internazionale sono essi stessi attivatori di processi di sviluppo, oltre che un fattore di vantaggio per le aziende che si collocano in prossimità di essi.

Le infrastrutture di trasporto aereo e ferroviario possono rivelarsi un potente fattore di vantaggio per i territori che presentano caratteristiche di attrattività dal punto di vista dei flussi turistici, una delle componenti più dinamiche della nostra economia nel corso degli ultimi anni.

Lo sviluppo dei servizi a rete (la fornitura di gas, luce, acqua) sono un altro elemento importante della dotazione infrastrutturale. I cambiamenti in corso, per migliorare la diversificazione delle fonti di energia primaria, ad esempio attraverso i gasdotti, ma anche allo scopo di assecondare la transizione verso stili di vita e modelli di produzione caratterizzati da minori esternalità ambientali, giustifica una particolare attenzione. Vi sono grandi potenzialità di sviluppo associate alla trasformazione della struttura produttiva nella direzione della sostenibilità ambientale.

La dotazione infrastrutturale è importante anche quando non modifica direttamente i processi di produzione, pur concorrendo a facilitare i comportamenti dei soggetti che operano in un dato territorio. Ad esempio, infrastrutture di trasporto delle persone possono ridurre i costi della mobilità aumentando il potere d'acquisto dei lavoratori e quindi la domanda presente sul territorio; infrastrutture scolastiche adeguate concorrono ad assecondare i processi formativi e a rafforzare il capitale umano a diposizione delle imprese. Le infrastrutture in ambito sanitario concorrono a migliorare le condizioni di salute della popolazione e indirettamente allo stock di capitale umano; saranno un fattore importante in uno dei campi più dinamici nei prossimi anni, anche alla luce della crescita della domanda, legata all'invecchiamento della popolazione.

In definitiva, una adeguata dotazione infrastrutturale è a pieno titolo fra quei fattori di competitività "di sistema", che svolgono un ruolo determinante nei processi di sviluppo. Sebbene il dibattito anche più recente si sia soffermato sul rilievo specifico di alcune grandi opere, si pensi al caso emblematico della TAV Torino-Lione, la questione va oltre le specificità di un singolo progetto. È quindi con preoccupazione che si guarda al fenomeno, in atto oramai da diversi anni, di costante contrazione della quota di spesa pubblica destinata a queste importanti funzioni.

LA CADUTA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI A LIVELLO INTERNAZIONALE

La caduta della spesa pubblica per investimenti è un fenomeno in atto in diverse economie da molti anni. In parte questa tendenza è spiegata dal fatto che le moderne economie avanzate hanno investito molto sino agli anni '70, allo scopo di realizzare importanti opere, specialmente le grandi infrastrutture di trasporto e gli edifici pubblici oltre alle reti dei servizi a rete (la fornitura di gas, luce, acqua), di cui tuttora beneficiamo. Una volta realizzate queste infrastrutture principali, resterebbe naturalmente la necessità della loro manutenzione e, solo in seconda battuta e per esigenze specifiche, quella di ulteriori ampliamenti. Solo in alcuni ambiti si presenterebbero necessità di incrementi della dotazione esistente a seguito in alcuni casi

di innovazioni (le telecomunicazioni, l'alta velocità ferroviaria) o di cambiamenti nella concentrazione abitativa (che giustificano nuove infrastrutture di traffico urbano come le linee della metro).

TAVOLA 1

INVESTIMENTI PUBBLICI

(% del Pil)

	1995	2007	2018	D 2007-18
Cipro	4,4	3,1	5,5	2,4
Finlandia	3,7	3,5	4,2	0,7
Lussemburgo	3,7	3,6	4,1	0,5
Slovenia	4,1	4,5	3,6	-0,9
Olanda	3,7	3,8	3,4	-0,4
Francia	4,2	3,9	3,4	-0,6
Grecia	3,9	4,9	3,0	-1,8
Malta	3,0	3,8	3,0	-0,8
Austria	3,9	3,0	3,0	0,0
Area euro	**3,3**	**3,2**	**2,6**	**-0,6**
Belgio	2,3	2,0	2,4	0,4
Germania	2,6	1,9	2,3	0,4
Italia	**2,6**	**2,9**	**2,1**	**-0,8**
Spagna	4,3	4,6	2,1	-2,5
Irlanda	2,3	4,7	2,0	-2,6
Portogallo	4,4	3,2	2,0	-1,3
Regno Unito	2,2	2,5	2,7	0,2
Stati Uniti	3,8	3,9	3,3	-0,6
Giappone	6,3	3,6	3,6	0,0

Fonte: elaborazione su dati commissione UE AMECO

Dai dati della Tavola 1 si osserva come negli Stati Uniti intorno alla metà degli anni '90 gli investimenti pubblici fossero poco inferiori al 4 per cento del Pil. Nei paesi dell'attuale eurozona ci si posizionava invece al 3,3 per cento. In entrambi i casi nel decennio in corso tali quote risultano inferiori di circa mezzo punto di Pil.

I livelli della spesa sono molto diversi a seconda dei Paesi, riflettendo fattori di varia natura, fra i quali le necessità di infrastrutture legate alla morfologia del territorio, alle caratteristiche e alla relativa arretratezza del sistema dei trasporti, ma anche la disponibilità di risorse finanziarie da destinare alla dotazione infrastrutturale nelle diverse fasi storiche.

Il tema della disponibilità di risorse ha acquisito un particolare rilievo nel corso degli ultimi anni, quando alcuni Paesi della cosiddetta "periferia europea" hanno dovuto adottare politiche di aggiustamento fiscale in un contesto di recessione dell'economia.

Nel Grafico 1 si mostra la variazione degli investimenti intervenuta nel corso dell'ultimo decennio nelle maggiori economie dell'Area euro[1].

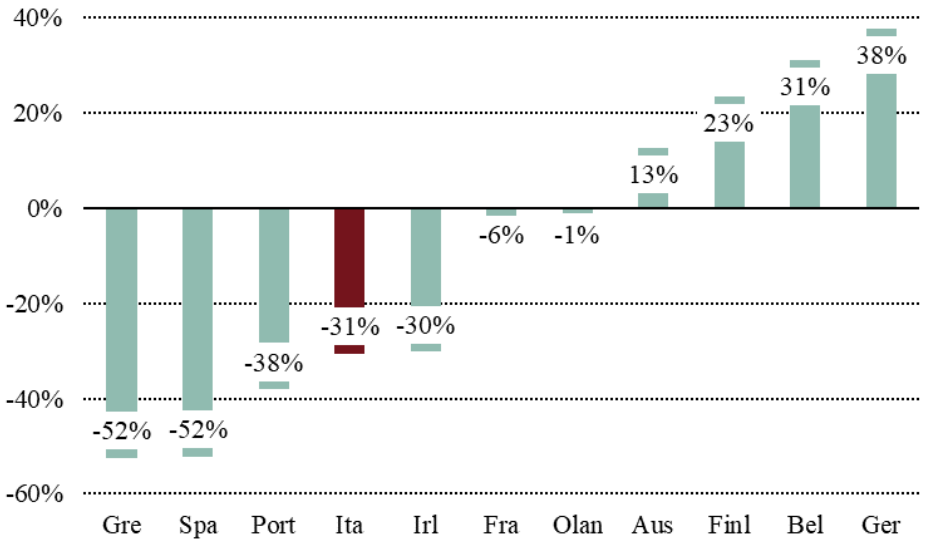
Nel complesso è evidente come gli investimenti pubblici si siano contratti in misura maggiore nelle economie colpite dalla crisi dei debiti sovrani. D'altra parte, come si osservava nella Tavola 1, alcune di queste economie (Spagna, Portogallo e

[1] L'ampiezza di tale variazione supera quella della quota degli investimenti sul Pil, descritta nella tavola precedente, dato che l'andamento degli investimenti è stato nella maggior parte dei casi correlato con quello del denominatore di tale rapporto; compensando in parte l'andamento del numeratore.

Grecia) evidenziavano prima della crisi un livello degli investimenti pubblici in quota di Pil relativamente elevato.

GRAFICO 1

INVESTIMENTI PUBBLICI: SCOSTAMENTI DAI LIVELLI PRE-CRISI
Var % 2007-2018; in termini reali sulla base del deflatore del Pil



Fonte: elaborazione su dati AMECO

In direzione opposta, i maggiori incrementi si rilevano nei Paesi che negli ultimi anni hanno registrato una crescita economia più vivace. Tra questi, risaltano gli incrementi registrati in Belgio e Germania. D'altra parte, va segnalato come entrambi i Paesi presentassero prima della crisi livelli molto bassi degli investimenti pubblici in quota di Pil. Tutt'ora la Germania si caratterizza per un livello degli investimenti pubblici in quota di Pil molto basso nel panorama internazionale.

La prevalenza di livelli contenuti degli investimenti pubblici ha indotto i Governi europei negli ultimi anni a programmare in genere degli incrementi di questa voce di spesa, anche se non sempre i programmi sono stati poi effettivamente realizzati. Le indicazioni desunte dagli obiettivi di finanza pubblica dei diversi paesi non vanno quindi intese come delle previsioni affidabili, quanto piuttosto come un indicatore del consenso che si è formato sulla necessità di incrementare questa voce della spesa pubblica.

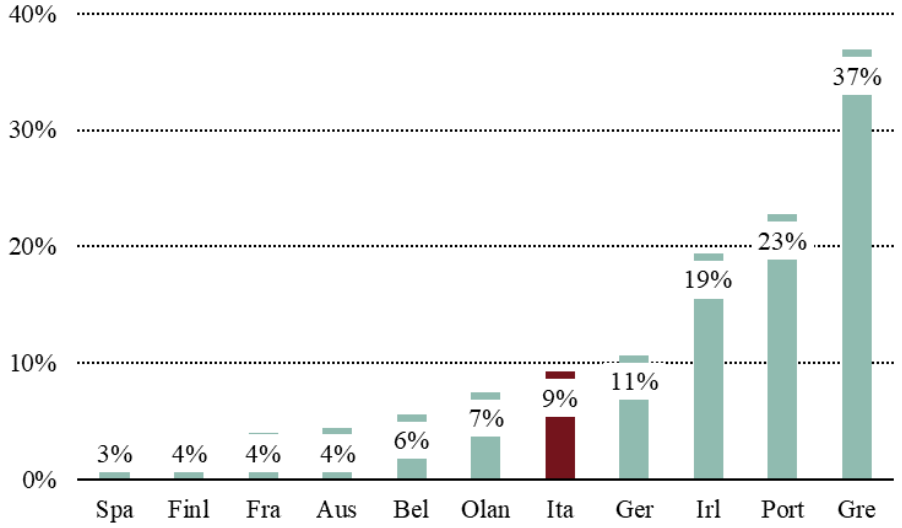
Come si osserva dal Grafico 2, incrementi significativi sono programmati soprattutto nei Paesi periferici, che avevano sperimentato ampie contrazioni negli anni passati[2]. L'unica eccezione da questo punto di vista è la Spagna. Fra gli altri, si osserva come la Germania programmi di protrarre il *trend* di espansione degli investimenti con tassi di crescita significativi.

[2] Nel grafico, che replica le elaborazioni sul passato decennio proposte nella Figura 1, la variazione programmata degli investimenti è deflazionata con il deflatore del Pil previsto dalla Commissione Ue.

GRAFICO 2

INVESTIMENTI PUBBLICI: INCREMENTI PROGRAMMATI 2019-20

Var % 2019-2020; in termini reali sulla base del deflatore del Pil



Fonte: elaborazione su dati AMECO

PERCHÉ I TAGLI SONO STATI CONCENTRATI PROPRIO SUGLI INVESTIMENTI?

L'ampia contrazione degli investimenti pubblici nei Paesi colpiti dalla crisi dei debiti sovrani suggerisce una chiave di lettura del fenomeno legata al tentativo di fronteggiare la riduzione delle risorse nei bilanci pubblici prodottasi a seguito della crisi.

In particolare, per interpretare tali andamenti si possono seguire due chiavi di lettura che sottolineano, da un lato, aspetti di carattere congiunturale, rappresentati dalla maggiore comprimibilità di questa voce della spesa pubblica nel breve periodo, dall'altro, un problema di carattere più strutturale, rappresentato dalla pressione sui bilanci pubblici esercitata da altre voci della spesa che presentano un'evoluzione maggiormente inerziale, in presenza di un andamento delle entrate molto contenuto.

Sul primo aspetto, quando i Governi dopo il 2010 hanno dovuto fronteggiare l'inaridimento delle basi imponibili prodottosi a causa della crisi, la pressione dei mercati li ha spinti ad adottare misure di correzione con effetti sui saldi in tempi rapidi. Fra le poste di bilancio modificabili nel breve vi sono soprattutto le imposte; all'interno della spesa pubblica molte poste sono invece poco comprimibili perché riguardano l'erogazione di servizi essenziali, o perché riguardano diritti acquisiti dai percettori (si pensi al caso dei trasferimenti per pensioni). Le spese per investimenti sono fra quelle poche voci che possono essere almeno in parte rinviate senza conseguenze nel breve. Va poi anche considerato un aspetto relativo alle conseguenze di carattere politico dei tagli alla spesa. Fra le diverse voci del bilancio pubblico, quelle relative agli investimenti si caratterizzano per una minore spinta dell'opinione pubblica, in genere più attenta alle voci dei trasferimenti, che hanno riflessi immediati sui redditi di ampie fasce della popolazione. Una caratteristica degli investimenti è quindi quella del minore costo politico associato a misure di contenimento di tale voce rispetto ad altre poste della spesa.

Oltre a questi aspetti, che evidentemente si riferiscono alla reazione di breve periodo rispetto alla crisi degli anni scorsi, vi è anche un punto relativo alle tendenze su un orizzonte temporale più esteso. In particolare, vi sono alcune voci della spesa pubblica la cui incidenza è in aumento da diversi anni, a seguito di processi di cambiamento di carattere strutturale. L'aspetto di maggiore rilievo è rappresentato dalla componente demografica, che tende a sostenere alcune voci molto rilevanti, soprattutto le pensioni e la sanità.

Si tratta di una tendenza in atto a livello internazionale. Senza approfondire in questa sede questi aspetti, nella Tavola 2 si fa riferimento all'andamento della spesa pubblica per funzioni delle maggiori economie dell'Area euro. Ciascuna funzione al proprio interno contiene tanto spesa corrente quanto spesa per investimenti; il peso di questa seconda componente è isolato nella successiva Tavola 3.

La parte della spesa pubblica che negli ultimi anni si è dimostrata più dinamica è costituita da voci caratterizzate da un contenuto relativamente modesto di investimenti. Lo è in particolare la voce della protezione sociale, che presenta un'incidenza sul Pil di circa il 20 per cento per la media dell'area euro, di cui circa il 12 per la componente delle pensioni. Per l'Italia il peso sul Pil delle spese per la protezione sociale è in linea con la media dell'area euro, ma l'incidenza della componente della spesa per pensioni è decisamente maggiore[3].

Il fatto che queste componenti della spesa pubblica evidenzino un'incidenza sul Pil crescente nel corso del tempo tende a ridurre, a parità di entrate pubbliche, le risorse finanziarie disponibili per altre finalità. Come si osserva dai numeri riportati nella Tavola 2, nel complesso dell'area euro per tutte le altre funzioni di spesa si osservano di fatto livelli stabili o in diminuzione in percentuale del Pil, con contrazioni piuttosto marcate soprattutto dell'incidenza della spesa per interessi sul Pil. In Italia rispetto ai primi anni duemila l'incidenza della spesa pubblica sul Pil è aumentata di due punti percentuali circa, nonostante una contrazione della stessa entità dell'incidenza della spesa per interessi sul Pil e riduzioni diffuse alla maggior parte delle funzioni di spesa, ad eccezione della protezione sociale.

Si può quindi affermare che la pressione al ribasso sulle spese per investimenti abbia riflesso non tanto esplicite politiche discrezionali di contenimento di questa voce della spesa pubblica, quanto le pressioni derivanti dalla frenata delle entrate e dalla contemporanea tendenza crescente di altre voci della spesa pubblica.

Questa chiave di lettura naturalmente condiziona anche la valutazione delle tendenze dei prossimi anni. Considerando che le previsioni di crescita di medio termine dell'economia italiana non prospettano per ora spazi di accelerazione significativa delle entrate, e che l'evoluzione demografica comporta ancora un aumento dell'età media della popolazione, e quindi anche delle corrispondenti pressioni della domanda sul bilancio pubblico, se ne potrebbe desumere che, soprattutto in Italia, sarà molto difficile trovare risorse adeguate per incrementare in maniera significativa il livello degli investimenti.

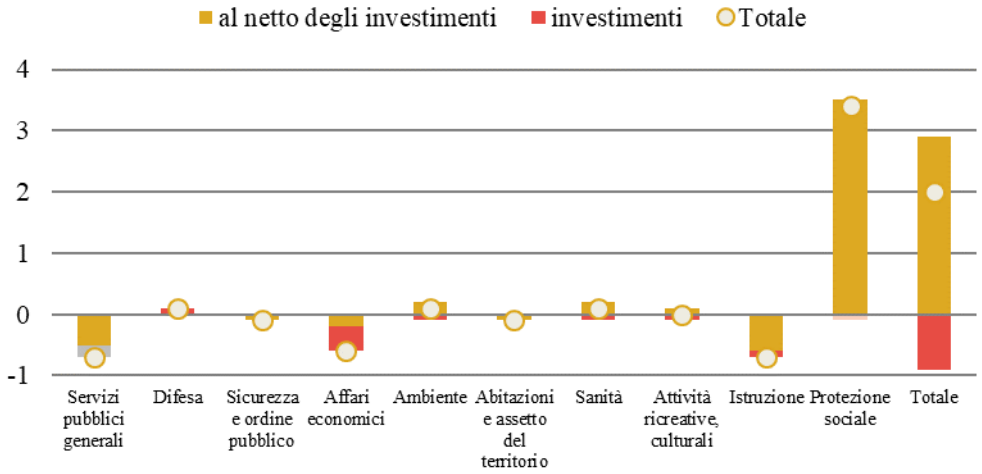
Questo approccio però a lungo andare può rivelarsi debole, considerando che la pressione al ribasso sugli investimenti pubblici può a sua volta rappresentare un elemento che gioca a sfavore delle prospettive di crescita dell'economia. La caduta degli investimenti pubblici configura un circolo vizioso per cui la caduta del tasso di crescita sollecita comportamenti che portano a loro volta a ridurre ulteriormente le

[3] In parte perché a carico del sistema pensionistico sono state poste alcune funzioni di carattere assistenziale, che in altri Paesi sono affrontate utilizzando direttamente strumenti di assistenza alle fasce della popolazione in difficoltà.

prospettive di crescita. Eloquente al proposito il quadro sintetizzato nel grafico che, oltre a mettere in luce la contrazione delle spese per investimenti nelle diverse funzioni di spesa, mostra come la spesa corrente abbia registrato flessioni concentrate nella voce dei "servizi pubblici generali" che comprendono al proprio interno la voce degli interessi sul debito, e quella dell'istruzione, componente della spesa che influenza direttamente i processi di accumulazione di capitale umano, e per la quale potrebbero essere estese riflessioni in parte analoghe a quelle proposte per gli investimenti.

GRAFICO 3

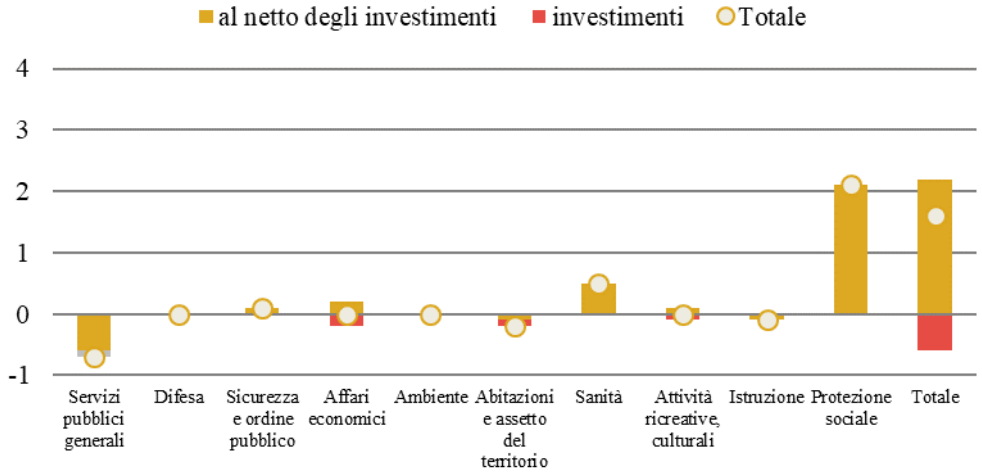
SPESA PUBBLICA DISTINTA PER FUNZIONI IN ITALIA
in % del Pil; variazioni 2007-2017



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

GRAFICO 4

SPESA PUBBLICA DISTINTA PER FUNZIONI NELL'AREA EURO
in % del Pil; variazioni 2007-2017



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

TAVOLA 2

SPESA PUBBLICA DISTINTA PER FUNZIONI

dati in % del Pil	area euro			Germania			Spagna			Francia			Italia		
	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017
Funzioni di spesa															
Totale	**46,0**	**45,4**	**47,0**	**44,7**	**42,8**	**43,9**	**39,2**	**39,0**	**41,0**	**51,7**	**52,6**	**56,5**	**46,6**	**46,8**	**48,8**
Servizi pubblici generali	7,8	6,8	6,1	6,7	6,1	5,6	6,2	4,9	5,6	7,9	7,2	6,0	9,9	8,6	8,2
di cui interessi	3,8	2,9	2,1	3,4	2,7	1,1	3,2	1,6	2,7	3,1	2,8	1,9	6,0	4,7	4,0
Difesa	1,3	1,2	1,2	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0	0,9	1,9	1,7	1,8	1,2	1,2	1,3
Sicurezza e ordine pubblico	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,5	1,7	1,9	1,8	1,4	1,5	1,6	2,0	1,9	1,8
Affari econnomici	3,8	4,2	4,2	2,0	3,3	3,1	5,0	5,3	3,8	4,7	4,3	5,9	3,9	4,2	3,6
Ambiente	0,8	0,8	0,8	0,7	0,5	0,6	0,7	1,0	0,9	0,7	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9
Abitazioni e assetto del territorio	0,9	0,8	0,6	0,9	0,8	0,4	1,1	0,9	0,4	1,0	1,2	1,0	0,7	0,7	0,6
Sanità	6,1	6,6	7,1	6,4	6,3	7,1	5,2	5,7	6,0	7,0	7,5	8,0	5,9	6,7	6,8
Attività ricreative, culturali	1,0	1,1	1,1	0,9	0,8	1,0	1,3	1,6	1,1	1,1	1,4	1,4	0,9	0,8	0,8
Istruzione	4,7	4,6	4,5	4,0	3,9	4,1	4,1	4,0	4,0	5,6	5,3	5,4	4,4	4,5	3,8
Protezione sociale	18,0	17,7	19,8	20,3	18,7	19,4	12,8	12,8	16,6	20,4	21,7	24,3	16,9	17,5	20,9
di cui : vecchiaia e superstiti	11,1	11,1	12,4	11,9	11,1	11,1	8,2	7,9	11,3	11,8	13	14,9	13,9	14,3	16,0
variazioni															
		2000-07	2007-17		2000-07	2007-17		2000-07	2007-17		2000-07	2007-17		2000-07	2007-17
Totale		**-0,6**	**1,6**		**-1,9**	**1,1**		**-0,2**	**2,0**		**0,9**	**3,9**		**0,2**	**2,0**
Servizi pubblici generali		-1,0	-0,7		-0,6	-0,5		-1,3	0,7		-0,7	-1,2		-1,3	-0,4
di cui interessi		-0,9	-0,8		-0,7	-1,6		-1,6	1,1		-0,3	-0,9		-1,3	-0,7
Difesa		-0,1	0,0		-0,1	0,1		-0,1	-0,1		-0,2	0,1		0,0	0,1
Sicurezza e ordine pubblico		0,0	0,1		-0,1	0,0		0,2	-0,1		0,1	0,1		-0,1	-0,1
Affari econnomici		0,4	0,0		1,3	-0,2		0,3	-1,5		-0,4	1,6		0,3	-0,6
Ambiente		0,0	0,0		-0,2	0,1		0,3	-0,1		0,2	0,0		0,0	0,1
Abitazioni e assetto del territorio		-0,1	-0,2		-0,1	-0,4		-0,2	-0,5		0,2	-0,2		0,0	-0,1
Sanità		0,5	0,5		-0,1	0,8		0,5	0,3		0,5	0,5		0,8	0,1
Attività ricreative, culturali		0,1	0,0		-0,1	0,2		0,3	-0,5		0,3	0,0		-0,1	0,0
Istruzione		-0,1	-0,1		-0,1	0,2		-0,1	0,0		-0,3	0,1		0,1	-0,7
Protezione sociale		-0,3	2,1		-1,6	0,7		0,0	3,8		1,3	2,6		0,6	3,4
di cui : vecchiaia e pensioni		0,0	1,3		-0,8	0,0		-0,3	3,4		1,2	1,9		0,4	1,7

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

TAVOLA 3

SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI DISTINTA PER FUNZIONI

dati in % del Pil	area euro			Germania			Spagna			Francia			Italia		
	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017	2000	2007	2017
Funzioni di spesa															
Totale	**3,1**	**3,2**	**2,6**	**2,3**	**1,9**	**2,2**	**3,7**	**4,6**	**2,0**	**3,9**	**3,9**	**3,4**	**2,9**	**2,9**	**2,0**
Servizi pubblici generali	0,4	0,5	0,4	0,3	0,3	0,5	0,3	0,5	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,2
Difesa	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3
Sicurezza e ordine pubblico	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Affari economici	1,1	1,1	0,9	0,8	0,6	0,6	1,6	1,9	0,8	1,5	1,3	1,1	0,8	1,0	0,6
Ambiente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Abitazioni e assetto del territorio	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,4	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Sanità	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Attività ricreative, culturali	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
Istruzione	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1
Protezione sociale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
variazioni															
		2000-07	2007-17		2000-07	2007-17		2000-07	2007-17		2000-07	2007-17		2000-07	2007-17
Totale		**0,1**	**-0,6**		**-0,4**	**0,3**		**0,9**	**-2,6**		**0,0**	**-0,5**		**0,0**	**-0,9**
Servizi pubblici generali		0,1	-0,1		0,0	0,2		0,2	-0,2		0,0	-0,1		0,0	-0,2
Difesa		0,0	0,0		0,0	0,1		0,0	-0,1		-0,2	0,1		-0,1	0,1
Sicurezza e ordine pubblico		0,0	0,0		0,0	0,0		0,1	-0,1		0,0	0,0		0,0	0,0
Affari economici		0,0	-0,2		-0,2	0,0		0,3	-1,1		-0,2	-0,2		0,2	-0,4
Ambiente		0,0	0,0		-0,1	0,0		0,1	-0,2		0,0	0,0		0,0	-0,1
Abitazioni e assetto del territorio		0,0	-0,1		0,0	0,0		-0,1	-0,3		0,0	-0,1		0,0	0,0
Sanità		0,0	0,0		-0,1	0,1		0,1	-0,1		0,0	-0,1		0,0	-0,1
Attività ricreative, culturali		0,0	-0,1		0,0	0,0		0,1	-0,2		0,1	-0,1		0,0	-0,1
Istruzione		0,0	0,0		0,0	0,0		0,1	-0,2		0,1	0,0		0,0	-0,1
Protezione sociale		0,0	0,0		0,0	0,1		0,0	-0,1		0,1	0,0		0,0	-0,1

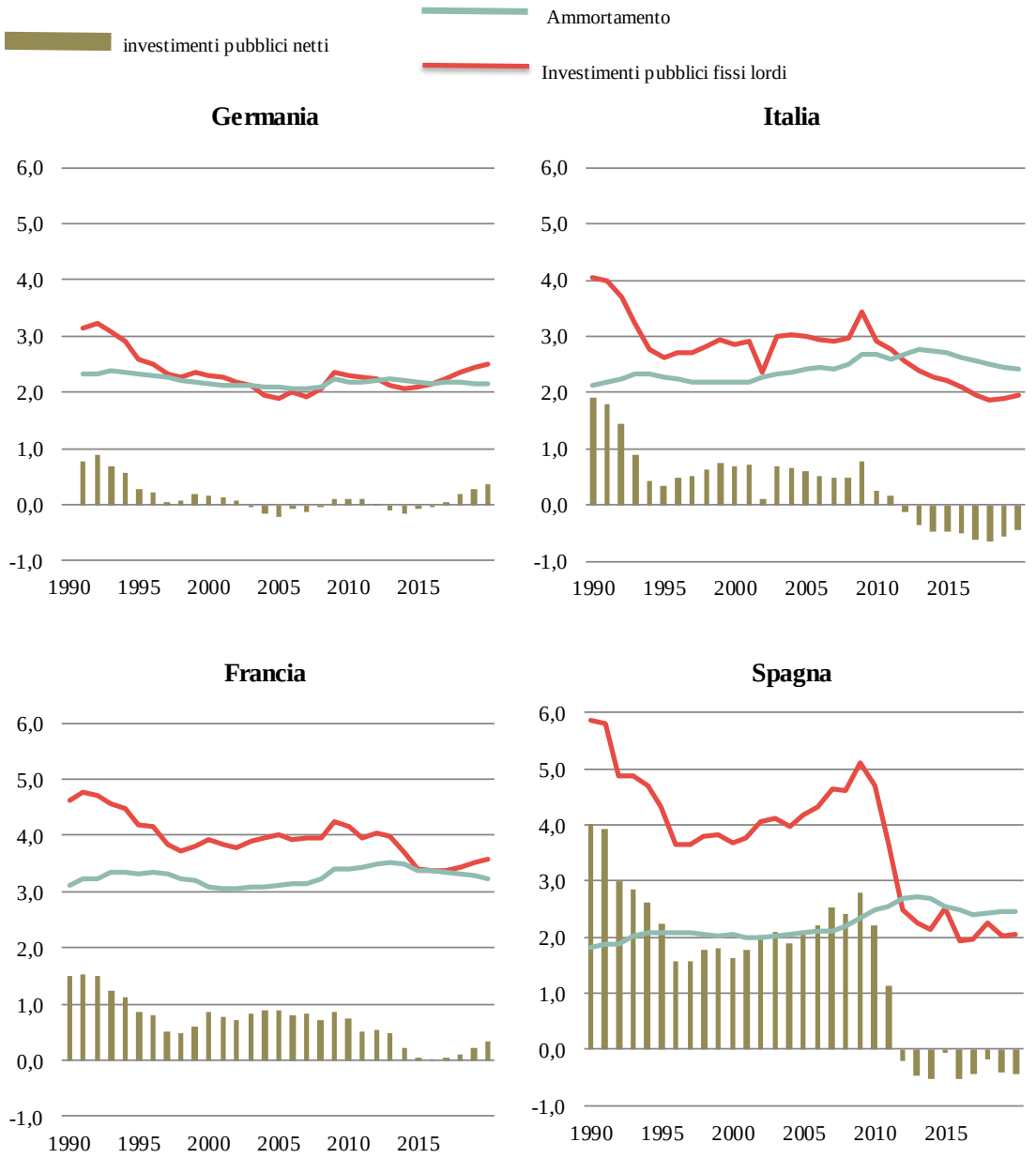
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

L'ANDAMENTO DELLO STOCK DI CAPITALE PUBBLICO NEI MAGGIORI PAESI EUROPEI

La rappresentazione sintetica del processo di accumulazione di capitale pubblico nei maggiori Paesi dell'eurozona può essere proposta a partire dal flusso di investimenti pubblici lordi e scorporando l'ammortamento annuo dello stock di capitale esistente. La parte residua, gli investimenti netti, sono quindi la sola componente dell'investimento annuo che concorre a incrementare la dotazione di capitale dell'economia.

GRAFICO 5

INVESTIMENTI PUBBLICI LORDI, AMMORTAMENTO, INVESTIMENTI NETTI
DATI IN % DEL PIL



Fonte: elaborazione su dati AMECO

Nei grafici si confronta il livello degli investimenti pubblici in percentuale del Pil per ciascun paese mettendolo a confronto con l'ammortamento dello stock esistente. La differenza fra queste due variabili, descritta attraverso gli istogrammi, quantifica gli investimenti netti, cioè l'accumulazione annua dello stock di capitale, sempre esprimendola in punti di Pil; quando questa variabile assume segno negativo vuol dire che il flusso annuo di investimenti pubblici non è neanche sufficiente per compensare il deterioramento della dotazione esistente, e quindi che lo stock di capitale pubblico si sta riducendo. Concretamente, una riduzione dello stock di capitale può tradursi tanto nella inutilizzabilità di alcune infrastrutture, quanto in una loro progressiva obsolescenza; in questo secondo caso gli effetti concreti sull'economia possono non esplicarsi nel breve.

I dati mettono innanzitutto in luce un rallentamento generalizzato del processo di accumulazione di capitale pubblico, anche se le esperienze dei diversi paesi sono diverse.

Il caso tedesco è senz'altro quello più significativo. La Germania, già prima della crisi registrava una dinamica dello stock di capitale praticamente stagnante[4]. Il basso tasso di accumulazione di capitale pubblico tedesco è un fenomeno precedente la crisi, e risale alla contrazione degli investimenti pubblici osservata dalla metà degli anni '90, a conclusione di una fase di relativa vivacità determinatasi successivamente al periodo post-unificazione.

I bassi investimenti pubblici tedeschi sono stati sovente oggetto di critiche da parte degli altri paesi europei; la caduta del processo di accumulazione di capitale pubblico in Germania si associa difatti a un avanzo dei conti pubblici e a un ampio surplus dei conti con l'estero. Il tema è quello della relativa pressione al ribasso sulla domanda interna e quindi sulle importazioni della Germania dagli altri paesi. D'altra parte, un ritardo nella crescita della dotazione infrastrutturale del paese non ha effetti solamente sui partner della Germania. La politica di bassi investimenti sembra difatti costituire un ostacolo al pieno sviluppo del potenziale di crescita della stessa economia tedesca.

Le altre maggiori economie dell'Area euro presentavano invece prima della crisi flussi di investimenti netti annui positivi, e in particolar modo nel caso della Spagna, che presentava un processo di accumulazione dell'ordine di due punti percentuali di Pil all'anno. In Francia e Italia invece il valore degli investimenti netti in percentuale del Pil è risultato modesto dalla metà degli anni '90 in avanti.

Subito dopo la crisi però la contrazione degli investimenti lordi ha portato a una caduta anche degli investimenti netti. Nel caso dell'Italia e in quello della Spagna nel decennio in corso si registrano investimenti netti di segno negativo. Il caso dell'Italia è comunque quello più drammatico nel confronto con le maggiori economie europee. Soprattutto, in assenza di una ripresa degli investimenti pubblici, il processo di contrazione del capitale pubblico si potrebbe protrarre, acuendo il deterioramento della nostra dotazione infrastrutturale, peraltro ben visibile nelle esigenze di manutenzione della nostra rete stradale e degli edifici pubblici.

Per valutare l'evoluzione dello stock di capitale pubblico, si può guardare alle misure dello stock di capitale ripartito per settori. Un primo settore di riferimento è evidentemente quello della Pubblica amministrazione; vi sono poi altri due settori rilevanti, quello dell'istruzione e la sanità, che in realtà sono composti tanto da aziende pubbliche quanto da aziende private, in proporzioni differenti a seconda dei paesi. Per

[4] Roth e Wolff (2018).

questa ragione, le tendenze illustrate nel grafico 7, che aggregano l'evoluzione del rapporto fra stock di capitale di questi tre settori e Prodotto interno lordo sono solo un'approssimazione dello stock di capitale pubblico[5].

I dati si riferiscono all'intero stock di capitale di questi settori, che quindi al proprio interno comprende anche asset reali che non rientrano nell'accezione di infrastruttura in senso stretto, trattandosi piuttosto di mezzi di produzione utilizzati dal settore pubblico per la propria attività. Va comunque evidenziato che nel caso del capitale di questi settori la quota prevalente è rappresentato da costruzioni, ed è quindi riconducibile alla tipologia più tradizionale di stock di capitale.

Nel Grafico 7 si propone invece una misura alternativa dello stock di capitale pubblico. In particolare, è stato scorporato dagli *asset* solamente il capitale in costruzioni, e ampliato il *range* dei settori, includendo l'energia, il settore dell'acqua e dei rifiuti, e quello delle comunicazioni. La scelta di circoscrivere l'ambito dell'analisi alla componente del capitale in costruzioni consente di depurare una parte dello stock di asset diverso dalle infrastrutture, ma d'altra parte l'ampliamento del numero dei settori porta a includere anche asset detenuti da società private.

Entrambe le misure evidenziano un livello della dotazione di capitale dell'Italia non distante da quella delle altre maggiori economie dell'eurozona, anche se su questo aspetto va rammentato il punto già ricordato, per cui la valorizzazione delle infrastrutture italiane ai prezzi di sostituzione potrebbe condurre a sopravvalutare la consistenza dello stock, dati i costi delle infrastrutture che in Italia risultano secondo diversi indicatori superiori a quelli degli altri paesi.

L'andamento illustrato nel Grafico 6 e nel Grafico 7 mostra come di fatto tutte le maggiori economie dell'Area euro stiano registrando un andamento decrescente del rapporto fra stock di capitale e Pil.

GRAFICO 6

RAPPORTO FRA STOCK DI CAPITALE PUBBLICO E PIL
DATI IN % DEL PIL; SETTORI PA, ISTRUZIONE, SANITÀ

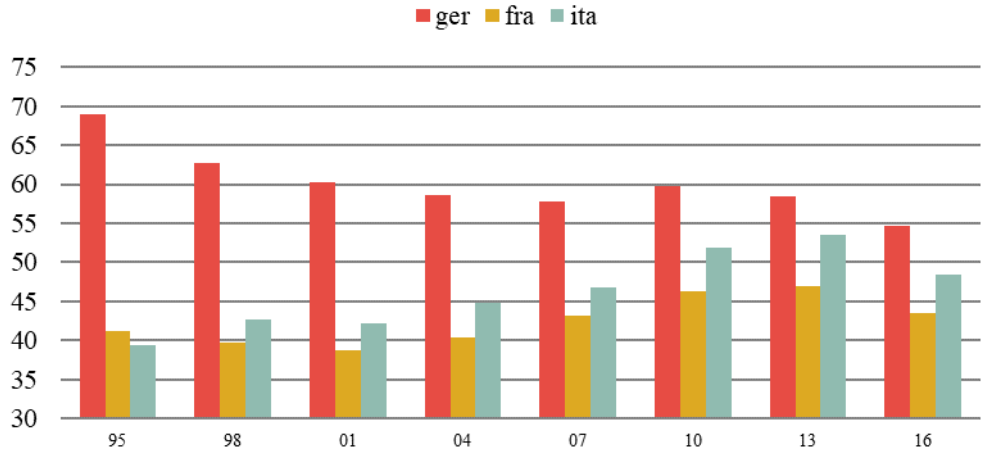
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

[5] Da questi grafici è esclusa la Spagna per mancanza delle statistiche di base.

Va anche segnalato, per una lettura corretta delle tendenze in corso in Italia, come l'andamento del rapporto sia nel nostro caso sostenuto dal fatto che il denominatore ha presentato un andamento peggiore rispetto a Francia e Germania. Inoltre, trattandosi di un rapporto di variabili espresse a prezzi correnti, esso può variare anche a seconda dell'andamento relativo dei prezzi di sostituzione del capitale rispetto al deflatore del Pil, senza che a ciò corrispondano effettivamente variazioni del volume degli input di capitale pubblico.

GRAFICO 7

STOCK DI CAPITALE IN COSTRUZIONI
DATI IN % DEL PIL; SETTORI PA, ISTRUZIONE, SANITÀ, COMUNICAZIONI, ELETTRICITÀ, ACQUA E RIFIUTI



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

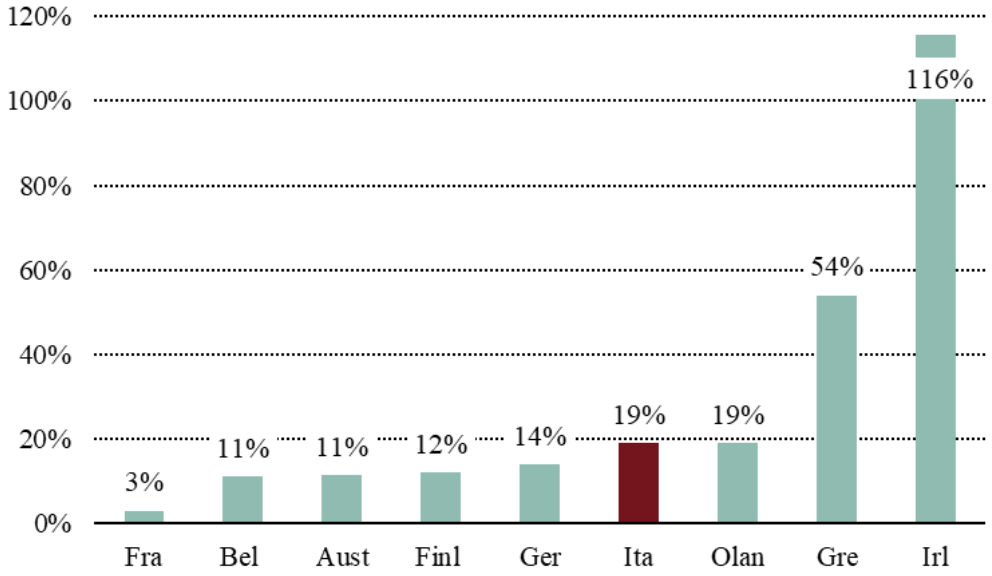
Per valutare l'andamento del solo stock di capitale, i Grafici 8 e 9 ne illustrano la crescita in termini reali[6]. Nei due grafici si mostrano, rispettivamente, le variazioni cumulate nel periodo precedente la crisi, fra il 1995 e il 2008, e in quello successivo, sino al 2016.

Il periodo pre-crisi evidenzia tassi di crescita positivi, in tutte le economie, anche se, considerando l'estensione del periodo, di tredici anni, gli incrementi medi non vanno oltre l'1 per cento nella maggiore parte delle economie; l'input di capitale pubblico sarebbe quindi aumentato meno del prodotto nel periodo precedente la crisi, con le due eccezioni significative di Irlanda e Grecia. In questo periodo l'accumulazione di capitale pubblico in Italia si è mantenuta sui ritmi degli altri paesi dell'Area euro.

[6] La Spagna e il Portogallo non sono inclusi nei grafici per mancanza delle statistiche di base. In ogni caso, dai dati sui flussi di investimento relativi ai due paesi si può desumere che nella fase più recenti entrambi si siano collocati nelle posizioni di retrovia nel confronto con gli altri paesi dell'eurozona.

GRAFICO 8

STOCK DI CAPITALE PUBBLICO: 1995-2008
SETTORI PA, ISTRUZIONE, SANITÀ
Var. % cumulate; in termini reali



Fonte: elaborazione su dati Oecd STAN

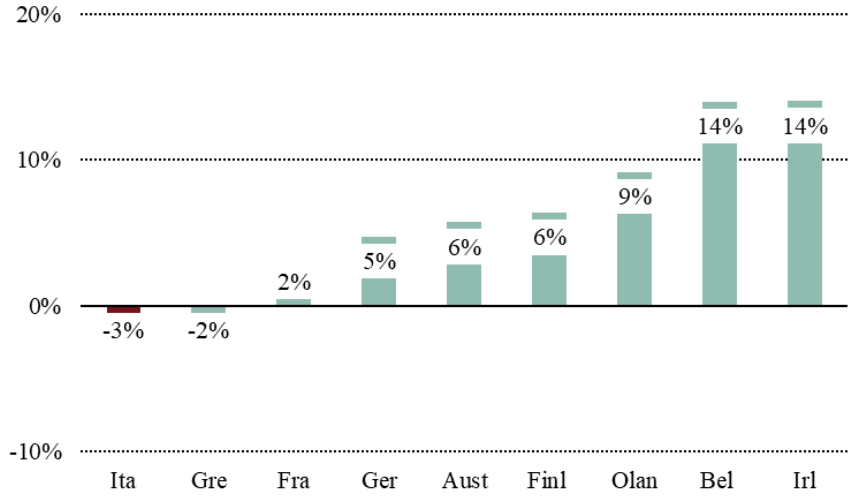
Esaminando invece l'esperienza più recente, si ha evidenza di come la frenata degli investimenti pubblici stia avendo ripercussioni significative sul processo di accumulazione. In particolare, Italia e Grecia stanno registrando una fase di contrazione dello stock di capitale fisico. D'altra parte, nel caso della Grecia la flessione dello stock di capitale pubblico avviene dopo un periodo di significativa crescita, per cui l'andamento relativo dell'Italia[7] appare in una prospettiva più lunga anche peggiore rispetto al caso greco.

Va comunque notato che le tendenze dell'ultimo decennio risultano relativamente deludenti anche nelle altre economie, a eccezione dei casi di Belgio e Irlanda.

[7] I dati del grafico si riferiscono a un arco temporale che termina nel 2016, ultimo anno al quale è aggiornato il dataset OCSE. Per l'Italia l'ISTAT ha diffuso le informazioni relative al 2017 e al 2018, non utilizzate nel grafico per mantenere omogeneità nel confronto fra i paesi. In ogni caso, va segnalato che negli ultimi due anni lo stock di capitale della PA in Italia ha continuato a contrarsi.

GRAFICO 9

STOCK DI CAPITALE PUBBLICO: 2008-2016
SETTORI PA, ISTRUZIONE, SANITÀ
Var % cumulate 2008-2016; in termini reali



Fonte: elaborazione su dati Oecd STAN, Istat per l'Italia

Le tendenze in corso, anche alla luce dell'andamento atteso degli investimenti pubblici, inducono a ritenere probabile che l'accumulazione di capitale sarà debole nei prossimi anni, mantenendo nella maggior parte dei casi ritmi di crescita inferiori a quelli del Pil. Eccezione rilevante quella della Germania, dove comunque ci si è riportati su un sentiero di espansione dello stock di capitale pubblico, e dove nei prossimi anni è annunciata una significativa accelerazione degli investimenti pubblici. Per gli altri paesi, soprattutto quelli di dimensioni maggiori, gli spazi per un rilancio degli investimenti pubblici sembrano modesti, anche alla luce del fatto che Italia, Francia e Spagna sono le economie dell'eurozona che presentano saldi di finanza pubblica più distanti dal pareggio.

LA RIPRESA DEL DIBATTITO SULLA CENTRALITÀ DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

La marcata riduzione degli investimenti pubblici osservata a livello internazionale ha sollecitato il dibattito su questi temi, conducendo da più parti a sottolineare come la scelta di penalizzare gli investimenti in un periodo di crisi dell'economia non sia stata appropriata.

Innanzitutto, una caratteristica degli investimenti pubblici è che essi rappresentano, fra le diverse voci del bilancio dello Stato, quella caratterizzata dai "moltiplicatori" più elevati. Ovvero, a variazioni degli investimenti pubblici si associano in genere effetti sul Pil maggiori rispetto a quelli che derivano da incrementi di altre voci di spesa o riduzioni di entrate di pari entità.

In particolare, soprattutto gli investimenti in costruzioni si ritiene attivino una quota di *output* significativa. Tale valutazione è spiegabile alla luce di diversi aspetti. Innanzitutto, come tutte le voci della spesa pubblica, e diversamente dai trasferimenti o da variazioni delle imposte dirette, il loro effetto d'impatto sui livelli della domanda non è mediato dalle decisioni di spesa delle famiglie, che normalmente tendono a

risparmiare una quota del loro reddito disponibile. In secondo luogo, l'attività delle costruzioni si caratterizza per una elasticità delle importazioni rispetto alle variazioni del prodotto relativamente contenuta. Terzo, l'attività delle costruzioni si caratterizza per un contenuto relativamente elevato di occupazione, e questo naturalmente è un punto significativo soprattutto nelle fasi di rallentamento dell'attività economica.

In generale, pur nella varietà delle stime, si giunge a ipotizzare che i moltiplicatori degli investimenti pubblici in fasi recessive possano superare largamente l'unità[8] [9].

Anche nella strumentazione delle politiche economiche italiane in genere ci si basa su una modellistica che incorpora valori differenti dei moltiplicatori relativi alle diverse voci del bilancio pubblico. Ad esempio, secondo il MEF i moltiplicatori di breve periodo[10] di variazioni delle entrate (0,8 il valore al secondo anno) sono inferiori a quelli della spesa (1,1) al cui interno - sempre al secondo anno - il moltiplicatore degli investimenti raggiunge un valore pari a 1,2. Valori simili sono stimati attraverso il modello econometrico della Banca d'Italia[11].

Il dibattito sugli effetti di breve che variazioni degli investimenti pubblici possono determinare sull'andamento dell'economia ha quindi da tempo messo in luce l'opportunità di utilizzare questa voce del bilancio pubblico ai fini della stabilizzazione del ciclo economico.

Al proposito, diverse analisi hanno anche evidenziato come, a prescindere dalle stime dei valori medi dei moltiplicatori, vi possano essere effetti anche molto differenziati a seconda delle condizioni cicliche dell'economia e della qualità degli investimenti effettuati[12]. In particolare, l'effetto di impatto di maggiori investimenti sarebbe più elevato nel corso delle fasi di recessione. Inoltre, gli impatti varierebbero molto a seconda dell'efficienza delle infrastrutture realizzate. Nei casi estremi, in cui si è in grado di incrementare gli investimenti nelle fasi di recessione selezionando le infrastrutture a maggiore impatto sulla crescita, i moltiplicatori possono risultare anche molto elevati, al punto da consentire un autofinanziamento della spesa pubblica effettuata. Difatti, se l'impatto sul Pil è elevato, allora anche l'incremento delle entrate pubbliche conseguente alla maggiore crescita può rivelarsi tale da più che compensare l'effetto sul bilancio della maggiore spesa effettuata.

Questo tipo di analisi spinge quindi a sollecitare un utilizzo delle spese per investimenti ai fini di rilancio della crescita. Si tratterebbe, in altri termini, di aumentare gli investimenti nelle fasi di contrazione dell'economia. Ovvero, esattamente il contrario di quanto accaduto negli anni passati quando, in risposta alla crisi, i Governi hanno ridotto gli investimenti pubblici, aggravando la contrazione della domanda aggregata. Si è così entrati in una sorta di circolo vizioso, per cui il peggioramento dei bilanci pubblici indotto dalla crisi è stato contrastato riducendo gli investimenti pubblici, con l'effetto poi di aggravare la crisi stessa.

D'altra parte, alle argomentazioni a favore dell'utilizzo degli investimenti come strumento di stabilizzazione del ciclo si sono tradizionalmente opposte le tesi di quanti

[8] Jordà O., Taylor A. (2013) Gechert S. (2015).

[9] In particolare, l'articolo di Gehert (2015) passa in rassegna oltre cento lavori che propongono stime sui valori dei moltiplicatori fiscali. Il moltiplicatore nel caso di variazioni delle entrate è pari a 0,5 mentre, considerando la spesa pubblica in aggregato, il valore medio del moltiplicatore è pari a 1. Rispetto a tale valore medio il moltiplicatore dei consumi pubblici è pari a 0,8, per i trasferimenti scende a 0,34 e per gli investimenti pubblici risulta pari a 1,36.

[10] Modello ITEM – Stime dei moltiplicatori tratte dalla Nota di Aggiornamento al Documento di economia e finanza 2017.

[11] Il moltiplicatore è pari a 1 il primo anno, e raggiunge un massimo di 1.2 nel quarto anno. Banca d'Italia (2017).

[12] Imf, 2013.

hanno sottolineato come l'iter delle opere pubbliche sia caratterizzato per sua natura da tempi dei processi decisionali e amministrativi molto lunghi, che rendono di fatto impraticabile l'utilizzo di questa componente per fronteggiare le evoluzioni congiunturali.

Non a caso, nonostante i ripetuti programmi di sostegno alla spesa per investimenti, questi anche nell'esperienza italiana degli ultimi anni hanno evidenziato andamenti inerziali, che hanno confermato come gli strumenti a disposizione del *policy maker* per modificare i livelli degli investimenti non si prestino a conseguire risultati in tempi rapidi.

Il tema della relazione fra investimenti pubblici e crescita non si esaurisce però solamente negli effetti di breve periodo sull'attività economica legati agli impatti sull'andamento della domanda.

L'aspetto probabilmente più importante è che aumenti della dotazione infrastrutturale possono anche accrescere il potenziale produttivo di un'economia, soprattutto in presenza di complementarietà con il capitale privato, e determinare un aumento del prodotto di carattere permanente.

Da questo punto di vista, la spesa per investimenti presenta delle forti analogie con quella per l'istruzione che, sebbene sia classificata fra le spese correnti, ha effetti importanti sulla crescita del sistema nel medio termine, grazie all'aumento dello stock di capitale umano che essa concorre a determinare.

Il tema degli effetti di lungo periodo è probabilmente anche più importante rispetto agli impatti di breve. Difatti, se gli effetti degli investimenti pubblici sui livelli di attività economica non sono di carattere transitorio, ma di tipo permanente, ne derivano anche effetti rilevanti sulla capacità degli investimenti pubblici di autofinanziarsi, ovvero generando un maggiore Pil e quindi un maggiore gettito per le casse dello Stato. Da questo punto di vista, lo snodo probabilmente più importante è che non ha molto senso parlare di impatto dello stock di capitale sulla crescita in senso lato, visto che gli effetti delle infrastrutture sul Pil possono essere molto diversi a seconda delle specificità di ciascun tipo di investimento. In altre parole, un'opera pubblica inutile nel lungo periodo non ha alcun impatto sul Pil e costituisce sempre uno spreco di denaro pubblico, mentre un'opera importante, che ad esempio risolve problemi di congestione del traffico in un'area urbana, o riduce in misura significativa i costi di produzione per un numero elevato di imprese, può avere anche effetti di lungo periodo sulla crescita tali da più che ripagare l'investimento complessivo, anche dal punto di vista delle sole entrate pubbliche, senza poi considerare tutti gli impatti positivi sui redditi del settore privato.

I problemi della selezione dei progetti sono di diversa natura.

In alcuni casi, determinate opere possono essere proposte perché ad esse è associato un elevato rendimento di natura politica; si può ad esempio attribuire al finanziamento di una data infrastruttura un impatto rilevante sul contesto economico allo scopo di attrarre consenso sui promotori della proposta, anche se gli effetti ex-post possono rivelarsi modesti.

All'opposto, talune opere possono venire osteggiate dal contesto locale, per i loro impatti di tipo ambientale. Nell'esperienza storica dei paesi occidentali si sovrappongono situazioni in cui alcune aree hanno subito pesanti conseguenze legate agli impatti ambientali legati alla costruzione di infrastrutture, ad altri casi di opere bloccate per le opposizioni sul territorio (è la cosiddetta sindrome di *Nimby, not in my backyard*).

Il processo di selezione degli investimenti può infine venire influenzato anche dalle pressioni di gruppi d'interesse, anche legati alla criminalità, il cui obiettivo è quello di condizionare il processo di assegnazione degli appalti pubblici. A questo genere di attività si può associare anche il fenomeno della lievitazione dei costi delle opere, o in taluni casi della bassa qualità dei lavori.

Allo scopo di slegare il processo di selezione delle opere da pressioni improprie è possibile aumentare il ricorso ad alcune tecniche di analisi degli impatti delle opere. È l'approccio dell'analisi costi-benefici, che si basa sulle valutazioni delle principali componenti del costo e dei rispettivi effetti positivi di una data opera. Tra gli aspetti segnalati dal dibattito recente vi è anche il fatto che, nonostante l'obbligatorietà dell'analisi costi-benefici, nei fatti il ricorso a questa modalità di valutazione nel corso degli ultimi anni è stato sporadico[13].

Infine, negli ambiti della selezione dei processi di investimento, uno dei punti tradizionalmente più controversi è relativo alla capacità di tenere conto delle esternalità negative di tipo ambientale e paesaggistico. Si tratta di elementi che, soprattutto nei centri urbani, giocano un ruolo determinante rispetto alla qualità della vita dei cittadini, sebbene la quantificazione del loro valore non sia agevole.

Un ultimo tema, che riguarda non tanto la dotazione infrastrutturale in senso stretto, quanto il tema più ampio degli investimenti pubblici, è quello della relazione fra investimenti e progresso tecnico. Anche nella PA, così come per gli altri settori dell'economia, i ritardi negli investimenti possono rallentare l'introduzione nei processi di produzione dei sistemi più all'avanguardia. Il tema è di rilievo soprattutto in relazione alle funzioni amministrative, e quindi all'introduzione delle innovazioni in diversi ambiti, come i ministeri, i tribunali e più in generale nei processi che possono avvalersi di guadagni di efficienza.

Su questo punto va anche detto che i ritardi nell'adozione delle nuove tecnologie nella PA possono a loro volta avere effetti avversi sul settore privato dell'economia e sulla competitività del sistema più in generale. In particolare, ai ritardi nell'adozione delle nuove tecnologie nei campi dell'*Information* e *communication technology* (ICT) possono derivare effetti di varia natura, ad esempio nei termini di peso degli adempimenti burocratici per le aziende.

Vanno poi richiamati gli effetti *spillover* che possono derivare dalle ricadute tecnologiche legate gli investimenti della PA in tecnologie ICT sull'intero sistema. Questo punto è particolarmente importante per l'Italia che è un paese di imprese piccole, che stentano a mettere in campo processi di innovazione anche di tipo imitativo, e questo giustificherebbe un ruolo attivo della PA come promotore di *best practices* nell'intero sistema.

INVESTIMENTI E DOTAZIONE DI CAPITALE PUBBLICO: ASPETTI METODOLOGICI

Sebbene il tema della qualità degli investimenti giochi come visto un ruolo di rilievo, l'entità della riduzione delle risorse e la conseguente caduta degli investimenti degli ultimi anni hanno spostato progressivamente l'attenzione sul tema della dimensione quantitativa dei fenomeni in esame.

[13] (Virno, 2019).

Allo scopo di cogliere gli effetti di medio termine di un prolungato periodo di bassi investimenti pubblici, un aspetto di rilievo è rappresentato dalla misurazione dello stock di capitale pubblico. Le statistiche di contabilità nazionale quantificano l'andamento di questa variabile, anche se per una lettura di questi dati appare utile evidenziare alcuni aspetti di carattere metodologico.

Un primo punto è che la stima dello stock di capitale fisico nei conti economici nazionali è costruita sulla base della tecnica dell'inventario permanente, ovvero cumulando allo stock di capitale al termine dell'anno precedente il flusso di investimenti dell'anno in corso al netto dell'ammortamento del capitale esistente. Dal punto di vista economico con il tasso di ammortamento si intende cogliere il deterioramento annuo dello stock di capitale dovuto all'obsolescenza fisica o tecnologica. In termini più semplici, è come se una quota del capitale si deteriorasse ogni anno, per cui una parte degli investimenti serve per riportare il capitale al suo livello di inizio anno, e solo la parte eccedente, gli investimenti "netti", porta ad accumulare capitale aggiuntivo nel corso dell'anno. Su questo aspetto va segnalato che il tasso di ammortamento sulla base del quale viene calcolata l'evoluzione dello stock di capitale nei conti economici nazionali è in genere definito sulla base di ipotesi relative alla durata media di una determinata tipologia di capitale, ma non è detto che questa misura coincida con il deterioramento effettivo del capitale verificatosi in ciascun anno; questo dipende molto da fattori anche di natura qualitativa, ovvero come sono state costruite effettivamente le infrastrutture, il tipo di opere di manutenzione realizzate nel corso del tempo, o altre esternalità provocate dall'intervento dell'uomo sul territorio.

Naturalmente, un errore di stima della durata media di un dato investimento influenza la stima dello stock di capitale solamente transitoriamente (di fatto allungandone e riducendone la vita rispetto a quanto accade nella realtà). Il punto è che per alcuni tipi di investimenti la durata è relativamente breve (ad esempio in genere cinque anni per i software e sette anni per le macchine per ufficio) per cui l'effetto a regime di questo tipo di approssimazione sulla stima dello stock si esaurisce in poco tempo. Ben diverso il caso per gli investimenti in costruzioni, che per la PA si ammortizzano sulla base di una vita media di ben sessanta anni. Evidentemente, in questo caso, che è poi quello che più interessa ai fini della valutazione della dotazione infrastrutturale del paese, il margine di approssimazione può portare a sovrastimare o sottostimare una determinata infrastruttura per un lasso temporale anche significativo.

Da questo punto di vista, come purtroppo anche recenti episodi hanno messo tragicamente in evidenza, si pensi al crollo del ponte Morandi a Genova e ad altri casi analoghi osservati negli ultimi anni, vi sono segnali che il deterioramento della dotazione infrastrutturale del nostro paese potrebbe essere anche più rapido rispetto a quanto suggeriscano le misure correnti, e questo potrebbe tradursi in una sovrastima dello stock di capitale attuale.

Un altro punto da segnalare è che la valorizzazione dello stock di capitale esistente avviene nei conti nazionali sulla base dei cosiddetti "prezzi di sostituzione", ovvero quelli che verrebbero pagati per la realizzazione della stessa opera oggi. Naturalmente, questo tipo di misura nulla ha a che vedere con il "valore" di una data opera. L'utilizzo dei prezzi di sostituzione si rende necessario in quanto per un'opera pubblica spesso non vi sono transazioni attraverso cui desumere un prezzo di mercato dei servizi che derivano da essa. La valorizzazione dello stock di capitale ai prezzi di sostituzione è quindi un passaggio pressoché obbligato, sebbene evidentemente l'utilità sociale di un'infrastruttura possa non corrispondere a tale valore. Si pensi, ad esempio,

al caso di due infrastrutture stradali costruite al medesimo costo, e alle quali è quindi attribuito lo stesso valore ai prezzi di sostituzione, nonostante il volume di traffico nei due casi sia molto diverso.

Un altro aspetto da considerare è poi che per i confronti internazionali della dotazione di capitale pubblico non è sempre corretto utilizzare le misure del valore dello stock di capitale nei diversi paesi. Il punto è che i prezzi di sostituzione, riflettendo i costi di costruzione delle opere, possono essere molto diversi nei paesi. Questo può portare a valorizzare in maniera differente lo stock di capitale in alcune economie; l'Italia da questo punto di vista sarebbe caratterizzata secondo alcune analisi da costi delle opere pubbliche più elevati per via di inefficienze di carattere amministrativo, o a fenomeni di corruzione. Per questo motivo lo stock di capitale pubblico italiano potrebbe risultare sovrastimato nel confronto internazionale. Per depurare quindi dall'effetto dei diversi livelli dei prezzi occorrerebbe costruire delle parità dei poteri d'acquisto delle opere pubbliche; non sono però disponibili statistiche che consentano di ricostruire in maniera puntuale i livelli di tali variabili.

Queste considerazioni devono indurre a valutare con cautela le statistiche sullo stock di capitale, soprattutto ai fini del confronto internazionale. Le informazioni che se ne traggono vanno considerate come delle indicazioni di massima degli ordini di grandezza dei fenomeni.

Infine, va anche segnalato che le statistiche relative alla dotazione di capitale pubblico non necessariamente coincidono perfettamente con la nozione di infrastruttura. Questo perché per infrastruttura si intende uno stock di capitale di uso pubblico, cosa che può non essere vera ad esempio per i macchinari utilizzati dalla PA. Allo stesso modo, la costruzione di infrastrutture materiali non sempre è classificata all'interno della voce degli investimenti della PA. Alcune infrastrutture sono difatti realizzate da soggetti che si posizionano all'esterno del perimetro della PA: si pensi al caso della società Autostrade, o a Ferrovie dello Stato, che a loro volta realizzano infrastrutture. In questi casi vi è in genere un apporto di risorse finanziarie da parte dello Stato, che tali soggetti percepiscono attraverso canali diversi a seconda dei Paesi, e in genere classificati nella voce dei "contributi agli investimenti".

Queste premesse sono necessarie per comprendere le difficoltà di misurare la dotazione infrastrutturale e, soprattutto, di effettuare confronti intertemporali o fra Paesi.

I *RANKING* INTERNAZIONALI

Le difficoltà di carattere metodologico descritte hanno spinto in alcuni casi a integrare le statistiche disponibili sulla dotazione infrastrutturale con informazioni aggiuntive di carattere qualitativo, desunte in genere da valutazioni espresse da un campione di soggetti qualificati. Aggregando i diversi indicatori si ottengono misure di sintesi sulla base delle quali è possibile costruire delle classifiche utili per un confronto del posizionamento relativo dei diversi paesi. Questo tipo di statistiche non è a sua volta esente da problemi di carattere metodologico specifici, soprattutto relativi alla selezione degli indicatori quantitativi, e al fatto che le valutazioni di carattere qualitativo desunte dalle *survey* possono a loro volta avere dei limiti nella capacità descrittiva dei

fenomeni[14]. Un aspetto importante al proposito è rappresentato dal *bias* legato a fattori di carattere culturale che condizionano le risposte degli intervistati.

D'altra parte, è avvertita l'esigenza di provare a cogliere almeno in maniera approssimativa le diverse dimensioni del posizionamento competitivo dei vari paesi. Non a caso, è da diversi anni che i *ranking* internazionali ricevono un rilievo crescente sui media, oltre a essere considerati fra i fattori che concorrono a orientare la definizione delle politiche economiche.

A scopo esemplificativo, nelle tavole seguenti si illustrano i dati della *survey* del *Global Competitiveness Report* elaborato annualmente dal *World Economic Forum*. In particolare l'indicatore complessivo di competitività è costruito come sintesi di 12 "pilastri", uno dei quali è rappresentato dalla dotazione infrastrutturale. Vi sono quindi altrettanti indicatori sintetici del posizionamento competitivo di ciascun paese. Tali indicatori sono essi stessi a loro volta sintesi di un gruppo di variabili di carattere quantitativo o qualitativo.

La Tavola 4 mostra l'elenco dei pilastri e il posizionamento dell'Italia per ciascuno di essi. Il punteggio complessivo dell'Italia, 31esima posizione su un totale di 140 Paesi, rappresenta una media rispetto ai 12 pilastri individuati. Fra questi, quello della dotazione infrastrutturale, nel quale l'Italia si colloca al 21esimo posto, è peraltro uno di quelli in cui l'Italia si mantiene in una posizione relativa più elevata.

D'altra parte, nel confronto con i nostri principali *competitors* europei, tutte le maggiori economie avanzate precedono quella italiana. Fra i maggiori Paesi dell'eurozona, solo Portogallo e Finlandia si collocano su posizioni prossime a quella dell'Italia, mentre la Grecia si colloca in posizioni più arretrate.

L'elenco delle variabili che compongono l'indicatore della dotazione infrastrutturale è riportato nella Tavola 6. Gli ambiti dell'analisi riguardano il trasporto stradale, aereo e marittimo, oltre a indicatori della dotazione nel servizio idrico e nella distribuzione di energia elettrica. Il posizionamento dell'Italia sui singoli indicatori non è uniforme. D'altra parte, l'elemento che risalta immediatamente dal confronto dei risultati sulle singole variabili è che gli indicatori quantitativi raggiungono mediamente su posizioni più elevate rispetto agli indici qualitativi. Non è però immediato stabilire se le valutazioni espresse dagli operatori intervistati nelle *survey* riflettano elementi oggettivi relativi alla qualità delle infrastrutture, oppure siano riconducibili a elementi di carattere culturale che condizionano le risposte degli intervistati.

In conclusione, utilizzando l'aggregazione di un set di indicatori di tipo quantitativo e qualitativo, il posizionamento dell'economia italiana in termini di dotazione infrastrutturale rivelerebbe da un lato un certo ritardo del nostro Paese rispetto ai principali *competitors*, ma d'altra parte tenderebbe a circoscrivere la dimensione di tale ritardo.

D'altronde i limiti di carattere metodologico legati a questo genere di statistiche suggeriscono di non utilizzare questi *ranking* in maniere puntuale, ma solo in seconda battuta per cogliere, attraverso il posizionamento relativo, i *gap* nelle caratteristiche strutturali dei diversi Paesi.

Peraltro. il successo di questo genere di classifiche è anche legato al fatto che le misure sintetiche dello stock di capitale pubblico sono disponibili per un numero meno ampio di paesi e risultano di lettura comunque non immediata, proprio a seguito degli aspetti metodologici ricordati in precedenza.

[14] Forti e Ranci, 2008.

TAVOLA 4

I "*PILLARS*" DEL *GLOBAL COMPETITIVENESS INDEX* 4.0 DEL *WEF*

		Posizione dell'Italia (su 140 paesi)
	Totale	**31°**
1	Istituzioni	56°
2	**Infrastrutture**	**21***
3	Diffusione tecnologie Ict	52°
4	Stabilità macroeconomica	58°
5	Salute	6°
6	Istruzione e competenze	40°
7	Mercato dei prodotti	30°
8	Mercato del lavoro	79°
9	Sistema finanziario	49°
10	Dimensione del mercato	12°
11	Dinamismo imprenditoriale	42°
12	Capacità di innovare	12°

Fonte: World Economic Forum. The Global Competitiveness Index 4.0 - 2019 dataset

TAVOLA 5

INDICE WEF DI COMPETITIVITÀ INFRASTRUTTURE
PRIMI 30 PAESI - ANNO 2018

1	Singapore	**16**	Lussemburgo
2	Hong Kong	**17**	Svezia
3	Svizzera	**18**	Rep.Ceca
4	Paesi Bassi	**19**	Portogallo
5	Giappone	**20**	Israele
6	Corea	**21**	**Italia**
7	Germania	**22**	Taiwan, China
8	Francia	**23**	Finlandia
9	Stati Uniti	**24**	Oman
10	Spagna	**25**	Canada
11	Gran Bretagna	**26**	Qatar
12	Autria	**27**	Polonia
13	Belgio	**28**	Ungheria
14	Danimarca	**29**	Cina
15	Emirati Arabi Uniti	**30**	Bahrain

Fonte: World Economic Forum. The Global Competitiveness Index 4.0 2019 dataset

TAVOLA 6

VARIABILI CHE COMPONGONO L'INDICE WEF RELATIVO ALLA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE

		Posizione dell'Italia (su 140 paesi)
Indice di connettività stradale	Indice qualitativo	22°
Qualità delle strade	Indice qualitativo	54°
Densità della rete ferroviaria	Indice quantitativo	14°
Efficienza dei servizi ferroviari	Indice qualitativo	49°
Connettività aeroportuale	Indice quantitativo	11°
Efficienza del trasporto aereo	Indice qualitativo	57°
Indice di connettività della rete di navigazione	Indice qualitativo	19°
Efficienza dei servizi portuali	Indice qualitativo	47°
Tasso di elettrificazione	Indice quantitativo	1°
Perdite di trasmissione e distribuz. di en. elettrica	Indice quantitativo	30°
Esposizione a acqua potabile non sicura	Indice quantitativo	23°
Affidabilità dell'approvvigionamento idrico	Indice qualitativo	38°

Fonte: World Economic Forum. The Global Competitiveness Index 4.0 - 2019 dataset

CONCLUSIONI

Nel complesso, quindi, pur in un contesto in cui anche altri Paesi registrano andamenti moderati dell'accumulazione di capitale pubblico, la posizione italiana appare peculiare nel panorama europeo.

La Tavola 7 illustra le variazioni prima e dopo la crisi degli investimenti e dello stock di capitale espressi a prezzi costanti, mentre la Tavola 8 mostra come si sia modificata l'incidenza dei diversi tipi di *asset* che compongono il capitale pubblico rispetto alla metà degli anni '90[15].

La contrazione degli investimenti ha interessato in misura più intensa gli investimenti pubblici in costruzioni, ridottisi del 48 per cento fra il 2008 e il 2016. Non a caso, considerando le quote calcolate sul valore a prezzi 2010, l'incidenza degli investimenti in costruzioni sul totale si è ridotta, passando dal 55 al 36 per cento.

La flessione meno decisa degli investimenti in macchinari e dei prodotti di proprietà intellettuale è anche legata alla maggiore rapidità del deterioramento di questa parte dello stock di capitale, per cui è maggiore la quota del flusso annuo di investimenti da destinare al semplice rinnovo dello stock. Soprattutto nelle voci dei computer e dei *software* vi sono esigenze di rinnovo dello stock in pochi anni. D'altra

[15] Le quote nella Tavola 8 sono calcolate sui dati espressi a prezzi 2010 allo scopo di mettere in luce gli effetti della dinamica degli investimenti nei diversi tipi di asset sulla struttura dello stock di capitale fisico. Naturalmente le quote così calcolate non corrispondono all'incidenza del loro peso in termini di esborso monetario per gli investimenti e valore dell'*asset* per lo stock di capitale. I diversi tipi di *asset* possono difatti evidenziare una diversa evoluzione dei rispettivi prezzi di sostituzione nel corso del tempo. Questo aspetto è rilevante soprattutto per le componenti Ict dell'*hardware* e per i *software*, che hanno evidenziano un andamento cedente dei rispettivi prezzi nel corso degli ultimi anni.

parte, in tutti i settori dell'economia questo tipo di investimenti ha evidenziato una crescita vivace negli ultimi venti anni.

Guardando alla composizione dello stock di capitale si nota come la contrazione sia risultata tendenzialmente più marcata in quelle voci che più approssimano il concetto di infrastruttura in senso proprio. Non a caso, la componente del capitale in costruzioni registra in venti anni una riduzione significativa del proprio peso, a favore di un aumento soprattutto dei mezzi di produzione utilizzati dalla PA stessa.

Fra il 2008 e il 2016 lo stock di capitale in costruzioni si sarebbe difatti contratto del 6 per cento, e quello in mezzi di trasporto di quasi il 20 per cento. A questo si deve poi aggiungere che, sebbene i dati disaggregati per tipologia di *asset* siano disponibili sino al 2016, dalle informazioni prevalenti sulle tendenze del passato biennio, appare probabile che la contrazione si sia ulteriormente aggravata. Con un livello degli investimenti pari a quello raggiunto nel corso degli ultimi anni, l'Italia starebbe gradualmente riducendo la propria dotazione infrastrutturale.

TAVOLA 7

INVESTIMENTI PUBBLICI E STOCK DI CAPITALE IN ITALIA PER TIPO DI ASSET
SETTORI PA, ISTRUZIONE, SANITÀ
A P COSTANTI, VAR % CUMULATE

	Investimenti		Stock di capitale	
	1995-2008	2008-2016	1995-2008	2008-2016
Totale	**40,9**	**-28,9**	**19,1**	**-2,6**
Costruzioni	24,7	-48,0	12,4	-5,4
Macchinari e impianti	56,0	-9,8	48,3	17,3
- di cui:				
mezzi di trasporto	68,9	-54,7	20,2	-17,6
apparecchiature ict	283,6	-48,0	160,4	-25,2
altri impianti e macchinari e armamenti	22,2	16,0	46,3	29,3
Prodotti di proprietà intellettuale	62,6	-11,4	73,1	2,3
ricerca e sviluppo	60,8	-12,4	68,3	4,8
software e basi di dati	71,2	-6,6	106,1	-11,0

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

TAVOLA 8

INVESTIMENTI PUBBLICI E STOCK DI CAPITALE IN ITALIA PER TIPO DI *ASSET*
SETTORI PA, ISTRUZIONE, SANITÀ
COMPOSIZIONE % - CALCOLATA SUI DATI A PREZZI 2010

	Investimenti		Stock di capitale	
	1995	2016	1995	2016
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Costruzioni	55,5	35,9	87,7	80,4
Macchinari e impianti	22,9	32,2	8,7	13,0
- di cui:				
mezzi di trasporto	3,3	2,5	1,6	1,4
apparecchiature ict	2,1	4,3	0,4	0,7
altri impianti e macchinari e armamenti	18,0	25,5	6,8	11,0
Prodotti di proprietà intellettuale	22,2	31,9	4,4	6,7
ricerca e sviluppo	18,1	25,5	3,8	5,8
software e basi di dati	4,0	6,4	0,6	0,9

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Il fatto che lo stock di capitale si stia deteriorando è anche importante dal punto di vista dei rapporti intergenerazionali. Il tema è quello dello stock di capitale trasmesso alle prossime generazioni, a fronte del debito pubblico che queste ricevono.

Un determinato andamento dei saldi di bilancio si traduce difatti in una corrispondente accumulazione di debito pubblico, che rappresenta quindi il trasferimento di un debito da una generazione all'altra. Una tesi tradizionale su questo aspetto è che un deficit di bilancio si può giustificare nella misura in cui comporta anche la trasmissione alle generazioni future di asset accumulati nel corso del tempo. È la logica della cosiddetta "*golden rule*", che giustificherebbe valori negativi dei saldi di bilancio in presenza di un processo di accumulazione di capitale, una situazione evidentemente ben diversa da quella che caratterizza economie che stanno distruggendo il loro stock di capitale fisico.

GLI ENTI TERRITORIALI ALLA PROVA DEGLI INVESTIMENTI

I PAGAMENTI PER SPESA DI INVESTIMENTO NEL 2018

1. La crescita del Paese si lega fortemente alle politiche di investimento attuate non solo a livello nazionale ma anche e soprattutto locale. In continuità con il passato, anche per la legislatura che si è aperta, il rilancio degli investimenti rimane una priorità e così la cassetta degli attrezzi messa a disposizione delle Amministrazioni pubbliche si arricchisce di nuovi strumenti ritenuti potenzialmente in grado di incidere positivamente sull'attuabilità e sull'efficacia delle politiche stesse.

Limitatamente al mondo delle Amministrazioni locali, l'indicatore dei pagamenti per la spesa di investimento registrati nel 2018 sembra offrire un timido segnale di inversione di tendenza rispetto al passato, evidenziando primi risultati positivi da collegare indifferentemente alle molteplici misure di incentivo stratificatesi negli anni. Le Regioni, i Comuni e le loro Unioni, le Province e Città metropolitane hanno pagato spesa in conto capitale nel 2018 per 23,9 miliardi con un incremento rispetto al 2017 del 7,7 per cento; complessivamente la spesa per investimenti (investimenti fissi + contributi agli investimenti al netto PA) si è attestata a circa 15 miliardi, segnando un incremento rispetto all'anno precedente del 6,6 per cento. La crescita degli investimenti fissi è contenuta all'1,6 per cento, mentre decisamente più significativa quella riferita ai contributi agli investimenti (al netto della PA) che supera il 23 per cento. Tra gli investimenti fissi, spicca, non in valore assoluto, ma per tasso di incremento, la spesa per beni immateriali prevalentemente riconducibile a "incarichi professionali per la realizzazione di investimenti". Si tratta di un andamento particolarmente positivo che caratterizza tutti e tre i sottosettori e che può essere interpretato da una parte come indice di efficacia delle diverse misure approntate dal legislatore per favorire gli investimenti a partire dalla fase di progettazione, e dall'altra, però, come elemento che conferma la difficoltà per le Amministrazioni territoriali di rinvenire figure professionali interne altamente qualificate e specializzate da poter impiegare nella progettazione degli interventi. Un secondo aspetto che accomuna i diversi soggetti istituzionali riguarda la tipologia di spesa sulla quale si concentra una forte crescita: si tratta infatti di interventi destinati alla manutenzione o all'aumento della dotazione di capitale ad uso della Pubblica amministrazione. Indubbiamente la spesa sostenuta con l'obiettivo di conseguire un efficientamento e un miglioramento dei servizi espletati dagli apparati amministrativi ha una ricaduta positiva sulla collettività, tuttavia si rileva che questa area di spesa, pur avendo un peso poco significativo in valore assoluto, nel 2018 è in deciso aumento, al contrario di quanto si riscontra per le spese relative a investimenti direttamente e immediatamente destinati alla fruizione e al godimento delle comunità amministrate.

TAVOLA 1

SPESE PER INVESTIMENTI 2017-2018 (IN MILIONI)

	Regioni			Comuni e Unioni			Province e Città metropolitane		
	2018	2017	var%	2018	2017	var%	2018	2017	var%
spese in conto capitale	**13.103,2**	**11.435,4**	**14,6**	**9.711,7**	**9.629,5**	**0,9**	**1.085,9**	**1.118,3**	**-2,9**
investimenti fissi	1.577,3	1.450,0	8,8	8.547,9	8.443,4	1,2	919,7	970,1	-5,2
di cui									
beni materiali	*1.086,4*	*1.030,7*	*5,4*	*8.047,0*	*8.024,9*	*0,3*	*889,7*	*923,4*	*-3,6*
beni immateriali	*414,1*	*320,8*	*29,1*	*278,8*	*209,8*	*32,8*	*19,1*	*12,3*	*54,9*
contributi agli investimenti al netto PA	3.600,0	2.850,6	26,3	415,5	398,1	4,4	25,7	33,1	-22,2
spesa per investimenti	**5.177,3**	**4.300,7**	**20,4**	**8.963,3**	**8.841,5**	**1,4**	**945,5**	**1.003,1**	**-5,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE al 21 maggio 2019

1.1. Le Regioni. I pagamenti in conto capitale complessivi delle Regioni ammontano nel 2018 a 13.103 milioni a fronte degli 11.435 milioni del 2017. La spesa ha quindi registrato nel biennio una crescita del 14,6 per cento, accompagnata anche da un incremento in termini di peso rispetto alla spesa totale (dal 16 per cento per il 2017 al 18,4 per cento nel 2018).

Questo risultato positivo è ripartito in misura differente tra le principali componenti della spesa in conto capitale: crescono dell'8,8 per cento gli investimenti fissi, del 15,6 per cento i contributi agli investimenti e del 10,5 per cento gli altri trasferimenti.

Per quanto riguarda gli investimenti fissi, i beni materiali presentano un incremento del 4,8 per cento (da 1.031 a 1.080 milioni), mentre quelli immateriali, pur avendo un peso meno significativo, presentano tuttavia un aumento del 27,4 per cento. La spesa per beni materiali più rilevante si concentra su poche voci, alcune delle quali in crescita rispetto al 2017 (mezzi di trasporto stradali, fabbricati ad uso abitativo, ospedaliero e sanitario, strumentale, impianti, altre vie di comunicazione e beni immobili n.a.c.), altre in flessione (mezzi di trasporto per la sicurezza e l'ordine pubblico, fabbricati ad uso commerciale, scolastico, infrastrutture idrauliche e stradali, opere di sistemazione del suolo).

Il quadro complessivo delle Regioni è frutto di andamenti diversi tra le Regioni a statuto ordinario (RSO) e l'area delle autonomie speciali (RSS). La crescita degli investimenti fissi è data infatti solo da queste ultime che nel 2018 presentano un incremento del 23,7 per cento (29 per cento per i beni materiali e 36,2 per cento per quelli immateriali) arrivando a realizzare 903,9 milioni di spesa. Tra i beni materiali che assorbono quote di spesa più significative, aumentano i mezzi di trasporto, fabbricati ospedalieri, infrastrutture idrauliche, opere di sistemazione del suolo, fabbricati ad uso strumentale e beni immobili n.a.c. Nelle RSO, invece, gli investimenti fissi decrescono del 6,4 per cento (da 719 milioni del 2017 a 673 del 2018), trainati in basso dai beni materiali, in flessione del 16,6 per cento (i beni immateriali sono invece in aumento del 19,1 per cento). La caduta degli investimenti fissi coinvolge tutte le aree territoriali ad eccezione del Sud che segna un +28,8 per cento (28 per cento in più di spesa per beni materiali e 40,9 per gli immateriali)

Aggregando le voci riferibili a investimenti finalizzati al funzionamento delle strutture amministrative, si individua un'area di spesa che cresce nel 2018 e che presenta una variazione positiva del 15,8 per cento; la restante area, rappresentativa invece di spese destinate ai beni fruibili direttamente dalle collettività locali, presenta anch'essa un incremento, ma decisamente meno significativo (2,7 per cento) e nel biennio diminuisce il suo peso rispetto alla spesa complessiva per beni materiali. Che le risorse siano state principalmente indirizzate verso la prima area si evidenzia anche dall'osservazione separata delle RSO rispetto alle RSS: nelle prime la spesa per beni materiali diminuisce ma in misura più rilevante per i beni destinati alla collettività (-18,4 per cento contro -8,2 per i beni destinati all'amministrazione), nelle Regioni ad autonomia speciale, che registrano un deciso incremento di spesa per beni materiali, la crescita è più significativa per i beni ad uso interno dell'amministrazione (49,3 per cento contro 25,6 per cento).

Per quanto riguarda i contributi agli investimenti, l'incremento complessivo per tutte le Regioni è del 15,6 per cento (da 9.117 milioni del 2017 a 10.542 nel 2018): aumentano i contributi alla PA (+11,6 per cento), anche se diminuisce il loro peso rispetto al totale dei contributi, e in misura molto significativa quelli a imprese (24,8 per cento), la cui incidenza sulla categoria dei contributi si accresce di 2 punti percentuali.

L'incremento dei contributi agli investimenti accomuna sia le RSO (+17 per cento) che le RSS (13,5 per cento). In entrambi i casi l'aumento si concentra soprattutto nei contributi agli Enti locali (in particolare Comuni e Unioni) e con maggiore rilevanza nei contributi alle imprese. Un andamento che viene confermato anche nelle diverse aree territoriali delle RSO ma con qualche differenziazione: in particolare emerge solo al Centro una flessione dei contributi agli Enti locali, mentre l'aumento più rilevante per i contributi alle imprese si registra nelle regioni del Nord est e del Centro.
Se si considera la spesa di investimento come quella relativa a investimenti fissi ed a contributi al netto della PA e degli organismi comunitari e internazionali, nel 2018 le Regioni hanno realizzato 5.134 milioni di pagamenti con un incremento di circa 800 milioni rispetto al 2017 (+19,4 per cento). La crescita investe sia le RSO (16,3 per cento) che le RSS (23,7 per cento) e determina anche un aumento dell'incidenza di tale spesa sul totale dei pagamenti in conto capitale.
La spesa per investimenti delle RSO rappresenta nel 2018 il 56,8 per cento di quella riferita al complesso delle Regioni, ma si ferma al 42,7 per cento in termini di investimenti fissi. Rapporti percentuali che praticamente si invertono per le RSS.

TAVOLA 2

SPESE PER INVESTIMENTI DELLE REGIONI 2017-2018 (IN MILIONI)

	tutte le regioni			RSO			RSS		
	2018	2017	var %	2018	2017	var %	2018	2017	var %
spese in conto capitale	**13.103,2**	**11.435,4**	**14,6**	**7.714,4**	**6.683,6**	**15,4**	**5.388,8**	**4.751,8**	**13,4**
investimenti fissi lordi	1.577,3	1.450,0	8,8	673,4	719,1	-6,4	903,9	730,9	23,7
di cui									
beni materiali	*1.086,4*	*1.030,7*	*5,4*	*463,3*	*547,8*	*-15,4*	*623,1*	*482,9*	*29,0*
beni immateriali	*414,1*	*320,8*	*29,1*	*194,1*	*160,2*	*21,1*	*220,0*	*160,6*	*37,0*
contributi agli investimenti al netto PA, UE e Resto del mondo	3.600,0	2.850,6	26,3	2.265,2	1.772,0	27,8	1.334,8	1.078,6	23,7
spesa per investimenti	**5.177,3**	**4.300,7**	**20,4**	**2.938,6**	**2.491,1**	**18,0**	**2.238,7**	**1.809,6**	**23,7**
% su spesa conto capitale	*39,5*	*37,6*		*38,1*	*37,3*		*41,5*	*38,1*	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE al 21 maggio 2019

1.2. I Comuni. La spesa in conto capitale dei Comuni risulta nel 2018 pari a 9.495 milioni, circa il 10 per cento della spesa totale; i pagamenti quindi sono poco più che stabili rispetto al 2017 sia in termini di incidenza su quest'ultima che in termini assoluti.
All'interno della spesa in conto capitale si rilevano investimenti fissi in crescita dello 0,9 per cento e contributi agli investimenti di oltre il 6 per cento (mentre flettono le altre componenti residuali).
Per quanto riguarda gli investimenti fissi, la spesa per beni materiali si mantiene stabile a 7.930 milioni (le voci economiche più significative sotto il profilo finanziario presentano una crescita con riferimento a mezzi di trasporto stradale, per uso civile e per sicurezza e ordine pubblico, i fabbricati ad uso abitativo, altre vie di comunicazione e impianti sportivi; mentre sono in flessione rispetto al 2017 le spese per fabbricati ad uso commerciale e scolastico, le infrastrutture idrauliche e stradali e le opere di sistemazione del suolo); presenta invece un netto aumento la spesa per beni immateriali (+31,4 per cento) che passa da 199,4 milioni a 262 per via delle maggiori risorse destinate allo sviluppo e acquisto di *software* e soprattutto ad incarichi professionali per la realizzazione di investimenti.
Tra i contributi agli investimenti crescono quelli a PA (soprattutto ad Enti locali) e, in misura più significativa, i contributi alle imprese controllate (+57,5 per cento).
Come per le Regioni, gli investimenti che nel 2018 hanno ricevuto una spinta maggiore si concentrano in interventi finalizzati ad accrescere o manutenere la dotazione di capitale a servizio delle strutture amministrative stesse: questa area di spesa, pur avendo un peso limitato, presenta un incremento quasi del 30 per cento a fronte di una crescita degli investimenti direttamente fruibili dalle collettività locali che non arriva all'1 per cento. Questo andamento si riflette in tutte le aree territoriali, anzi nei Comuni del Centro e del Sud la spesa per beni materiali al netto di quella destinata agli Uffici, cala, rispettivamente, del 3,5 per cento e dell'8 per cento.
Il livello stabile degli investimenti fissi complessivi dei Comuni è il risultato di dinamiche differenti registrate nei diversi ambiti territoriali: un incremento abbastanza significativo al Nord (4,2 per cento al Nord-ovest e 8,5 per cento al Nord-est) e nei comuni delle Isole (3,7 per cento), ed una corrispondente

flessione al Centro-Sud (-2,9 per cento e -7,8 per cento). Andamenti che si allineano a quelli rilevati per le RSO e le RSS.
Qualche puntualizzazione in merito alle singole voci di beni materiali:

- l'incremento di spesa per fabbricati ad uso abitativo accomuna tutti gli ambiti territoriali ad eccezione dei Comuni del Sud;
- il calo delle spese per istituti scolastici accomuna tutti gli ambiti ad eccezione del Nord-est e del Centro;
- le opere di sistemazione del suolo subiscono una flessione generalizzata con l'unica eccezione dei Comuni meridionali;
- gli impianti sportivi presentano una spesa più elevata del 2017 su tutto il territorio nazionale;
- gli investimenti per il patrimonio artistico sono complessivamente in aumento (+13,8 per cento) con un picco che si registra nel Nord-est (+79,6 per cento); tuttavia, anche in questo ambito, i Comuni del Centro e del Sud presentano un rallentamento rispettivamente del 6,4 per cento e del 27,7 per cento. Significativa per questa tipologia di beni appare la dimensione delle Amministrazioni, riflesso anche della concentrazione dei beni di valore artistico: i Comuni medio-piccoli hanno notevolmente ridotto questa tipologia di spesa portandola ad un livello inferiore rispetto agli investimenti finalizzati al funzionamento/mantenimento delle strutture amministrative (rapporto che si è invertito rispetto al 2017); la cura di tali beni è stata rafforzata invece nelle Amministrazioni medio-grandi, con l'incremento di spesa più significativo negli Enti tra 60.000 e 250.000 ab (+74,3 per cento). Tra i Comuni medio-grandi (tra 20.000 e 250.000) la spesa complessiva per il patrimonio artistico nel 2018 torna ad essere prevalente rispetto agli investimenti ad impatto interno alla PA, mentre nelle grandi città le risorse destinate ai beni di valore storico-artistico, anche se accresciute rispetto al 2017, sono state comunque "sacrificate" rispetto alla spesa per i beni destinati alla fruizione da parte delle sole strutture amministrative.

Con riferimento ai beni immateriali, la crescita è confermata in ogni area per le voci relative al *software* e agli incarichi professionali per la realizzazione di investimenti; questi ultimi hanno richiesto una spesa tra i 20 e i 25 milioni in ciascuna zona geografica e possono essere indicativi della risposta che le Amministrazioni locali stanno tentando di dare ai molteplici interventi normativi di stimolo e rilancio degli investimenti pubblici a partire dalla fase progettuale.
Tra i contributi agli investimenti, quelli destinati alle PP.AA. aumentano in ogni area, tranne che nei Comuni delle Isole.
La prospettiva dimensionale degli Enti evidenzia andamenti della spesa complessiva in conto capitale altalenanti: in flessione nei Comuni molto piccoli (fino a 2.000 ab.) e in quelli medio-piccoli (tra 10.000 e 60.000 ab.), mentre è in aumento negli Enti delle altre dimensioni ed in particolare nelle grandi città (+13,6 per cento). La dinamica positiva registrata dai Comuni di queste ultime fasce si riflette anche sugli investimenti fissi che negli Enti con oltre 250.000 ab. crescono del 14,2 per cento.
I contributi agli investimenti hanno un incremento piuttosto generalizzato anche sotto il profilo dimensionale: risultano in controtendenza solo i Comuni al di sotto dei 2.000 ab. e quelli tra 20.000 e 60.000 ab. (nelle grandi città la crescita è del 21,3 per cento).
Trasversale su tutte le fasce (ad eccezione dei Comuni medi tra 10.000 e 20.000 ab.) è l'aumento dei contributi agli investimenti per le AA.PP., mentre i contributi alle imprese flettono nei piccoli Comuni e nei Comuni medio-grandi (tra 20.000 e 250.000).
Osservando in particolare le grandi città che nel 2018 sembrano rappresentare l'ambito in cui è stata impressa una generalizzata accelerazione alla spesa per investimenti, gli interventi in cui si sono realizzati i livelli più elevati di pagamento concernono i mezzi di trasporto stradali e quelli per uso civile e ordine pubblico, i fabbricati ad uso abitativo e scolastico, le infrastrutture stradali e le altre vie di comunicazione e i beni immobili n.a.c.
Alla luce delle considerazioni esposte, quindi, anche il settore comunale sembra aver realizzato nel 2018 una *performance* positiva, riuscendo quantomeno a invertire la dinamica degli ultimi due anni. Considerando l'area di spesa rappresentata dagli investimenti fissi e dai contributi al netto della PA, l'aggregato dei Comuni comprensivo anche delle Unioni, registra una spesa 2018 pari a 8.963 milioni, con un incremento rispetto al 2017 dell'1,4 per cento.

1.3. Province e Città metropolitane. I pagamenti di spesa in conto capitale per Province e Città metropolitane si attestano a fine 2018 a 1.086,3 milioni, con un calo rispetto al 2017 del 2,9 per cento. È una spesa che rappresenta poco più dell'11 per cento della spesa totale (inferiore al 10 per cento per le Città metropolitane e superiore al 12 per le Province).

La flessione registrata nei pagamenti in conto capitale è più marcata per gli investimenti fissi che scendono del 5,1 per cento, e per gli altri trasferimenti (-12,8 per cento), mentre i contributi agli investimenti, come nelle altre Amministrazioni territoriali, sono in netta crescita: +17,2 per cento.
E' piuttosto evidente la direzione verso cui sono state orientate le risorse nel 2018: in linea con quanto registrato negli altri Enti, le spese per beni destinati all'accrescimento della dotazione di capitale delle strutture amministrative, pur avendo una bassa incidenza sul totale dei pagamenti, si sono incrementate del 58 per cento a fronte di una perdita del 4,2 per cento delle spese destinate a fabbricati, impianti, strade, mezzi di trasporto ecc., vale a dire quei beni finalizzati alla diretta soddisfazione di interessi generali della collettività locale.
Con particolare riguardo alle voci che più specificamente si legano alle funzioni fondamentali al momento intestate agli Enti di area vasta, si evidenzia che le spese relative ai fabbricati scolastici sono diminuite nel 2018 del 6,2 per cento mentre quelle per infrastrutture stradali contengono la flessione allo 0,2 per cento (in particolare subisce una forte franata la spesa delle Città metropolitane, mentre le Province registrano pagamenti per 413 milioni a fronte dei 401 del 2017, +2,9 per cento).
Anche Province e Città metropolitane segnano, invece, un deciso incremento della spesa per beni immateriali concentrata fondamentalmente negli incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti: +78,5 per le Province e +27,8 per le Città metropolitane. Questo dato si può leggere come riscontro del ruolo assegnato agli Enti di area vasta nel rilancio degli investimenti a livello locale; infatti la legislazione vigente intesta ad essi la creazione delle stazioni uniche appaltanti per fornire servizi di assistenza tecnica e amministrativa ai Comuni per la realizzazione di investimenti.
Per quanto concerne i contributi agli investimenti l'andamento 2018 è stato decisamente positivo (+17,2 per cento) anche se gli importi in termini assoluti sono comunque molto contenuti: 45 milioni per le Città metropolitane e 83 milioni per le Province. La crescita è ancora più significativa per i contributi alla PA, mentre sono in calo quelli a imprese.
Questa concentrazione della crescita dei contributi solo nel settore PA non influisce positivamente sulla spesa totale per investimenti (nella quale per l'appunto non vengono considerati i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche) che rispetto al 2017 segna una flessione del 5,7 per cento passando da 1.003 milioni a 945,5 nel 2018.

LE MODIFICHE ALL'EQUILIBRIO DEGLI ENTI LOCALI PER IL 2018: RIFLESSI SULLA SPESA PER INVESTIMENTI

2. Il quadro non negativo che viene restituito dai dati di cassa può riflettere in parte anche le misure di incentivazione che hanno inciso, per i soli enti locali, sulla gestione di competenza attraverso le modifiche apportate in corso d'anno alla regola degli equilibri.

Per tutti gli Enti territoriali con la legge di bilancio per il 2019 si apre una fase del tutto nuova ispirata dall'esigenza di operare una semplificazione delle regole sugli equilibri e soprattutto di dare attuazione alle recenti sentenze della Corte costituzionale[1] che hanno fortemente inciso sull'impianto normativo disegnato, in adesione ai principi fissati dalla legge rinforzata n. 243/2012, dalla legge n. 232 del 2016[2]. L'equilibrio di finanza pubblica verrà a coincidere con l'equilibrio economico-finanziario di bilancio e le aspettative generate da questa semplificazione sono tutte orientate verso una ripresa della spesa per investimenti che dovrebbe essere innescata proprio dalla possibilità di considerare ai fini dell'equilibrio non solo le entrate finali di competenza, come in passato, ma anche l'avanzo di amministrazione realizzato negli esercizi pregressi, il

[1] Sentenze n. 247/2017 e 101/2018.
[2] A partire dal 2019 Comuni, Province e Città metropolitane e regioni a statuto speciale (dal 2021 anche le Regioni a statuto ordinario) si considerano in equilibrio qualora conseguano un saldo non negativo di competenza tra tutte le entrate e le spese di bilancio, senza alcuna esclusione, da verificarsi esclusivamente a rendiconto sulla base dell'allegato 10 previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011.

fondo pluriennale vincolato senza alcuna limitazione e l'indebitamento. Si abbandona quindi l'obiettivo ambizioso e molto rigoroso di una spesa per investimenti che tende all'autofinanziamento e che, per la parte non realizzabile con la copertura garantita dal saldo di competenza, si finanzia passando per forme di flessibilizzazione autorizzate dallo Stato o concordate a livello regionale.

Già nel 2018, peraltro, si è avviato un percorso di apertura alla soluzione cui il legislatore approda con la legge n. 145 del 2018; il DL n. 91 del 2018 (c.d. milleproroghe), infatti, e la circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 25 del 3 ottobre 2018 hanno introdotto prime misure di adeguamento graduale alle sentenze della Corte costituzionale: il decreto milleproroghe ha istituito un apposito fondo del Ministero dell'economia e delle finanze con dotazione di sola cassa di 1.030 milioni per il quadriennio 2018-2021 finalizzato a favorire gli investimenti degli Enti locali da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti[3] e la circolare RGS, alla luce dell'interpretazione adeguatrice fornita dalla Corte costituzionale sulle norme relative agli equilibri degli Enti territoriali, ha consentito di utilizzare già nel 2018 il risultato di amministrazione nel rispetto delle sole disposizioni previste dal d.lgs. 118/2011 e quindi di considerare tra le entrate finali valide ai fini del saldo di finanza pubblica anche l'avanzo di amministrazione per investimenti, nei limiti della quota applicata al bilancio di previsione.

Con la trasformazione del saldo di competenza in un saldo "ibrido" che tiene conto di entrate già contabilizzate negli anni precedenti, la gestione 2018, quindi, dovrebbe risentire degli effetti positivi indotti sulla spesa in conto capitale dalle modifiche di calcolo. Tuttavia sul potenziale impatto pesa una tempistica non favorevole dal momento che le modifiche sono intervenute nell'ultimo trimestre dell'anno e quindi, per poterne trarre vantaggio, gli uffici tecnici e di ragioneria si sarebbero dovuti attivare immediatamente con la modifica degli strumenti di programmazione (Documento unico di programmazione, bilancio, piano delle opere) e con l'avvio delle fasi gestionali della spesa per arrivare al perfezionamento delle obbligazioni giuridiche entro l'anno oppure all'accantonamento delle risorse a Fondo pluriennale vincolato (FPV)[4].

Pur considerando i condizionamenti di carattere contabile/organizzativo, i risultati provvisori del monitoraggio sul pareggio di finanza pubblica del 2018 possono rappresentare un indicatore della risposta delle Amministrazioni al cambio di rotta e un'anticipazione dei possibili effetti delle nuove regole per il 2019. Il raffronto degli impegni in conto capitale di competenza evidenzia al momento una forte crescita della spesa nel 2018 rispetto all'anno precedente (sia in termini di impegni imputati che rinviati al FPV), in coerenza con l'esito dei dati di pagamento; ma il risultato non è sufficientemente attendibile, stante la scarsa stabilità del dato riferito proprio al 2018[5]. In passato si è assistito, infatti, ad una contrazione degli impegni in fase di rendiconto

[3] Ai sensi del comma 2 dell'art. 13 del DL 91/2018 il rinvio dell'efficacia al 2020 delle convenzioni concluse con i comuni capoluogo di provincia e con le città metropolitane sulla base del c.d. Piano periferie, determina un effetto positivo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto che va a finanziare un apposito fondo da utilizzare per favorire gli investimenti degli enti locali da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Gli effetti in termini di indebitamento netto per il 2018 sono stati stimati in 140 milioni.

[4] Per gli investimenti sopra i 100.000 euro è necessario variare con atto del Consiglio e parere dei Revisori l'elenco annuale e il programma triennale dei lavori pubblici, e provvedere ad adempiere agli obblighi di pubblicità.

[5] Come già evidenziato anche nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2018, infatti, le risultanze del pareggio dell'ultimo esercizio monitorato, comunicate al sistema informativo con alcuni mesi di anticipo rispetto all'approvazione del rendiconto, risentono di una eccessiva provvisorietà e normalmente di una stima per eccesso.

anche superiore al 30 per cento, tale da riassorbire tutto l'incremento abitualmente registrato sulla base dei risultati di preconsuntivo. Rinviando, quindi, l'analisi basata sull'andamento della spesa nel biennio 2017-18 ad un momento successivo all'approvazione dei rendiconti, il raffronto tra gli Enti che hanno applicato la misura consentita dalla circolare della Ragioneria e quelli che invece non vi hanno aderito, può fornire comunque una serie di indizi sintomatici degli effetti prodotti dallo sblocco parziale degli avanzi già nel 2018.

3. I primi risultati del pareggio riferiti ad un insieme di 6.921 Enti locali, di cui 95 Province e Città metropolitane e 6.826 Comuni, mostrano un buon grado di adesione alle modifiche di contabilizzazione del saldo (4.008 enti hanno applicato l'avanzo 2017 al pareggio, pari al 57,9 per cento degli enti osservati); nelle Province e Città metropolitane quasi il 74 per cento di Enti ha optato per l'inclusione dell'avanzo, e nelle grandi città la percentuale sale al 91 per cento; poco al di sotto della media nazionale si pongono i Comuni fino a 5.000 abitanti (54,8 per cento). Il profilo territoriale fotografa l'area geografica Nord del Paese come quella in cui si trova oltre la metà degli Enti che hanno calcolato l'avanzo tra le entrate rilevanti ai fini del saldo: in particolare il 68 per cento nel Nord-ovest e il 79 per cento nel Nord-est; mentre per gli Enti del Sud si registra la percentuale più contenuta di adesione (31,2 per cento). Il dato si conferma anche nel dettaglio regionale che espone tutte le Regioni del Nord e la Sardegna con un numero di Enti locali conformati alla nuova regola che si colloca sopra la media nazionale; di contro, scendendo dal Lazio alla Sicilia i dati mostrano una percentuale di adesione inferiore al dato complessivo.

TAVOLA 3

GRADO DI UTILIZZO DELL'AVANZO 2017 AI FINI DEL PAREGGIO 2018

Ente	Enti che non hanno applicato avanzo	Enti che hanno applicato avanzo	% su totale	totale Enti
Province/C. metropolitane	25	70	73,7	95
Comuni <5.000 ab.	2.100	2.547	54,8	4.647
>=5.000<10.000 ab.	389	657	62,8	1.046
>=10.000<20.000 ab.	224	417	65,1	641
>=20.000<60.000	150	243	61,8	393
>=60.000<250.000 ab.	24	64	72,7	88
>=250.000 ab.	1	10	90,9	11
Totale complessivo	2.913	4.008	57,9	6.921
area	**Enti che non hanno applicato avanzo**	**Enti che hanno applicato avanzo**	**% su totale**	**totale Enti**
Nord ovest	913	1.926	67,8	2.839
Nord est	191	701	78,6	892
Centro	409	518	55,9	927
Sud	1.075	487	31,2	1.562
Isole	325	376	53,6	701
Totale complessivo	2.913	4.008	57,9	6.921

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019

Le Province/Città metropolitane e i Comuni che hanno incluso l'avanzo ai fini del pareggio hanno accertato entrate finali nel 2018 per 66.256 milioni (il 71,5 per cento del

totale) e una spesa finale di 60.536 milioni (il 71,4 per cento del totale), di cui 17.844 milioni sono riferiti a impegni di spesa in conto capitale comprensivi anche del FPV (14.311 milioni di impegni esigibili). La quota più rilevante di ciascuna di queste variabili finanziarie è rappresentata dalle grandi città e dagli enti collocati nell'area nord-ovest del Paese, come logica conseguenza della distribuzione della numerosità degli enti che hanno sfruttato la facoltà concessa. Gli avanzi destinati a finanziare investimenti e applicati al saldo 2018 sono stati pari a 3.038 milioni di cui oltre un quarto da imputare a enti con più di 250mila abitanti[6]. Nell'ambito delle Amministrazioni che non si sono avvalse della facoltà di applicare l'avanzo di amministrazione 2017, la quota di risorse più significativa, sia per le entrate che per le spese, è riconducibile ai piccoli Comuni (fino a 5.000 abitanti) e in generale agli Enti del Mezzogiorno. I dati in valore assoluto quindi sembrano confermare quanto diffusamente e ripetutamente sostenuto dal mondo delle autonomie circa la penalizzazione che dai vincoli di finanza pubblica sarebbe derivata soprattutto per gli enti settentrionali e di maggiori dimensioni, dotati di cospicue risorse bloccate nell'avanzo di amministrazione già negli anni del Patto di stabilità interno.

TAVOLA 4

ENTRATE E SPESE RILEVANTI PER IL SALDO DI COMPETENZA 2018 (VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA)

Enti che hanno utilizzato quote di avanzo 2017

Ente	Entrate finali	di cui		Spesa finale	di cui			Obiettivo 2018	Saldo finale 2018
		Avanzo di amministrazione 2017	Spazi acquisiti		Spesa c/capitale (impegni+ FPV)	di cui solo impegni di competenza	Spazi finanziari ceduti		
Prov./ Città metropol.	8.398.585	335.898	105.851	7.866.582	2.975.198	2.390.953	32.986	32.496	532.003
Comuni									
<5000 ab.	7.604.153	464.324	254.564	6.879.279	2.569.443	2.292.559	13.458	38.501	724.874
>=5.000<10.000 ab.	5.440.543	337.409	148.663	4.946.911	1.539.566	1.259.317	15.175	22.893	493.632
>=10.000<20.000 ab.	6.604.363	325.503	164.766	6.015.115	1.662.848	1.345.628	22.085	31.667	589.248
>=20.000<60.000 ab.	9.845.041	458.381	142.366	8.887.961	2.316.449	1.861.154	29.310	51.449	957.079
>=60.000<250.000 ab.	10.119.674	330.055	86.440	9.295.291	2.493.717	1.957.391	39.361	54.342	824.383
>=250.000 ab.	18.244.151	786.236	46.952	16.644.963	4.286.873	3.203.982	7.898	-81.458	1.599.188
Totale complessivo	66.256.510	3.037.806	949.602	60.536.102	17.844.094	14.310.984	160.273	149.890	5.720.408

area territoriale	entrate finali	di cui		spesa finale	di cui			obiettivo 2018	saldo finale 2018
		avanzo di amministrazione 2017	spazi acquisiti		spesa c/capitale (impegni+ FPV)	di cui solo impegni di competenza	spazi finanziari ceduti		
Nord ovest	19.782.836	1.011.800	368.581	18.217.720	5.462.263	4.037.339	49.996	107.274	1.565.116
Nord est	11.839.464	563.372	240.011	10.804.177	3.094.603	2.290.650	75.916	43.847	1.035.286
Centro	16.288.141	835.928	80.822	14.709.374	3.158.126	2.653.091	22.203	-125.845	1.578.768
Sud	11.997.466	319.118	106.227	10.981.217	4.211.584	3.660.815	8.320	75.809	1.016.249
Isole	6.348.602	307.588	153.961	5.823.614	1.917.518	1.669.089	3.838	48.805	524.988
Totale complessivo	66.256.510	3.037.806	949.602	60.536.102	17.844.094	14.310.984	160.273	149.890	5.720.408

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019

[6] In misura prevalente i Comuni di Roma e Milano e la Città metropolitana di Napoli.

TAVOLA 4.1

Enti che non hanno utilizzato quote di avanzo 2017

Ente	Entrate finali	di cui	Spesa finale	di cui			Obiettivo 2018	Saldo finale 2018
		Spazi acquisiti		Spesa c/capitale (impegni+ FPV)	di cui solo impegni di competenza	Spazi finanziari ceduti		
Province/C.metropolitane	3.343.223	59.132	3.090.606	1.072.253	804.409	15.585	5.112	252.617
Comuni								
<5.000 ab.	5.610.970	102.949	5.216.248	2.101.333	1.915.308	12.459	24.025	394.722
>=5.000<10.000 ab.	3.131.073	50.663	2.873.089	822.825	759.578	9.443	13.453	257.984
>=10.000<20.000 ab.	3.350.755	66.513	3.070.002	797.560	713.646	8.831	27.024	280.753
>=20.000<60.000 ab.	5.335.886	52.629	4.795.336	1.026.564	839.565	19.779	43.358	540.551
>=60.000<250.000 ab.	4.013.960	23.439	3.713.551	1.569.574	1.483.574	5.968	11.001	300.409
>=250.000 ab.	1.595.781	-	1.534.983	240.217	218.380	20.791	17.597	60.798
Totale complessivo	26.381.649	355.325	24.293.815	7.630.326	6.734.460	92.856	141.570	2.087.834

Area territoriale	Entrate finali	di cui	Spesa finale	di cui			Obiettivo 2018	Saldo finale 2018
		Spazi acquisiti		Spesa c/capitale (impegni+ FPV)	di cui solo impegni di competenza	Spazi finanziari ceduti		
Nord ovest	6.511.032	144.791	6.049.006	1.531.792	1.285.301	27.687	36.669	462.026
Nord est	2.359.693	83.245	2.181.948	646.188	494.515	37.324	21.898	177.745
Centro	3.838.065	40.142	3.495.142	824.657	715.603	8.727	16.693	342.923
Sud	10.351.777	44.355	9.499.538	4.032.933	3.744.570	13.327	44.588	852.238
Isole	3.321.082	42.792	3.068.181	594.756	494.471	5.791	21.722	252.901
Totale complessivo	26.381.649	355.325	24.293.815	7.630.326	6.734.460	92.856	141.570	2.087.834

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019

4. I dati pro capite consentono di aggiungere elementi rilevanti per una lettura più completa del quadro informativo: il raffronto tra Enti che hanno utilizzato l'avanzo e quelli che non lo hanno fatto evidenzia, in aggregato, un dato medio pro capite delle entrate finali, spesa finale, spesa c/capitale (al netto e al lordo del FPV) più elevato negli enti ricadenti nel secondo gruppo: in particolare a fronte di impegni in conto capitale comprensivi di FPV pari a 642,4 euro pro capite per gli Enti che hanno utilizzato l'avanzo, si rileva una spesa di 716,9 euro per gli Enti che non hanno incluso tale posta contabile. La declinazione territoriale/regionale e dimensionale del risultato aggregato si caratterizza, tuttavia, per esiti eterogenei rispetto alla tendenza nazionale complessiva. Nelle Province/Città metropolitane e nei Comuni di tutte le fasce demografiche ad eccezione degli Enti con popolazione tra 60.000 e 250.000 abitanti, e nelle aree geografiche Nord-ovest, Sud e Isole, gli Enti che hanno utilizzato l'avanzo di amministrazione hanno sostenuto una spesa in conto capitale più elevata che può leggersi come indizio di efficacia della misura o quanto meno di reattività alla stessa da parte di quegli Enti che, caratterizzati da avanzi consistenti ed effettivi, hanno riconosciuto nella modifica del calcolo una opportunità per sbloccare almeno in parte l'asfissia degli investimenti locali. Per le Amministrazioni ricadenti in questo gruppo, se il dato pro capite di entrate e spese finali conferma quanto rilevato in termini assoluti,

vale a dire importi più elevati per i Comuni con popolazione pari o superiore a 250mila abitanti (2.205 euro di entrate e 1.987 euro di spesa), il livello registrato dai Comuni piccoli e anche c.d. "polvere", tuttavia, risulta pressoché analogo, con entrate medie pro capite per 2.063 euro e spesa finale per 1.865 euro, e il rapporto si inverte considerando le altre voci finanziarie rilevanti: avanzo applicato e spesa in conto capitale, sia in termini di impegni esigibili che imputati ad esercizi successivi, risultano infatti più elevati nei comuni dimensionalmente poco rilevanti (rispettivamente 130 e 837 euro, contro 74 euro e 519 delle grandi città). Tra gli Enti del secondo gruppo (che non hanno utilizzato l'avanzo), l'importo medio più elevato delle voci di entrata e spesa appartiene ai Comuni fino a 5000 abitanti, seguiti dalle città medio-grandi (tra 60.000 e 250.000 abitanti).

TAVOLA 5

ENTRATE E SPESE RILEVANTI PER IL SALDO DI COMPETENZA 2018
(valori medi pro capite in euro)

	ENTI CHE HANNO UTILIZZATO AVANZO 2017					**ENTI CHE NON HANNO UTILIZZATO AVANZO 2017**			
Ente	Entrate finali	*di cui avanzo 2017*	Spesa finale	*di cui spesa c/capitale (impegni+FPV)*	*di cui spesa c/capitale impegni esigibili*	Entrate finali	Spesa finale	*di cui spesa c/capitale (impegni+FPV)*	*di cui spesa c/capitale impegni esigibili*
Province/C.metropolitane	223,4	*8,4*	207,4	*80,7*	*68,2*	214,5	202,1	*76,8*	*56,0*
Comuni <5.000 ab.	2.062,9	*130,3*	1.864,7	*836,8*	*762,9*	2.111,9	1.955,9	*883,9*	*820,9*
Comuni >=5.000<10.000 ab.	1.165,5	*72,3*	1.059,1	*329,6*	*270,2*	1.158,5	1.064,4	*309,3*	*285,6*
Comuni >=10.000<20.000 ab.	1.140,6	*57,3*	1.038,2	*291,1*	*235,3*	1.106,6	1.012,9	*262,4*	*235,9*
Comuni >=20.000<60.000 ab.	1.230,6	*57,5*	1.113,7	*296,0*	*239,3*	1.065,8	959,9	*206,2*	*169,7*
Comuni >=60.000<250.000 ab.	1.461,3	*52,5*	1.333,4	*356,2*	*282,4*	1.952,0	1.807,6	*833,9*	*797,8*
Comuni >=250.000 ab.	2.205,4	*73,9*	1.987,2	*518,5*	*416,9*	1.808,2	1.739,3	*272,2*	*247,4*
Totale complessivo	**1.728,0**	***105,3***	**1.564,0**	***642,4***	***574,8***	**1.835,7**	**1.696,7**	***716,9***	***664,0***
area territoriale	Entrate finali	*di cui avanzo 2017*	Spesa finale	*di cui spesa c/capitale (impegni+FPV)*	*di cui spesa c/capitale impegni esigibili*	Entrate finali	Spesa finale	*di cui spesa c/capitale (impegni+FPV)*	*di cui spesa c/capitale impegni esigibili*
Nord ovest	1.528,1	*110,3*	1.362,9	*487,7*	*428,4*	1.470,9	1.340,0	*418,7*	*386,1*
Nord est	1.272,1	*76,9*	1.158,0	*413,8*	*353,9*	1.311,6	1.212,4	*434,4*	*398,9*
Centro	1.606,3	*76,8*	1.472,7	*462,9*	*420,1*	1.783,7	1.654,8	*520,4*	*500,7*
Sud	2.567,6	*58,3*	2.442,3	*1.502,1*	*1.468,5*	2.192,5	2.050,8	*1.117,6*	*1.054,3*
Isole	2.681,9	*232,2*	2.339,1	*995,4*	*792,6*	2.054,0	1.864,9	*642,7*	*514,6*
Totale complessivo	**1.728,0**	***105,3***	**1.564,0**	***642,4***	***574,8***	**1.835,7**	**1.696,7**	***716,9***	***664,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019

In linea di massima i piccoli Comuni dotati di più cospicue risorse, e pertanto in grado di sostenere anche livelli elevati di spesa, si caratterizzano non di rado per la spiccata vocazione turistica, oppure in quanto realtà che, indipendentemente dalla

collocazione geografica, sono destinatarie di finanziamenti europei riferiti alla "Strategia nazionale per le aree interne" che rappresenta una azione a sostegno della competitività territoriale per contrastare lo spopolamento delle aree interne e più svantaggiate in relazione ai servizi di base.

Gli importi per Regione segnano, invece, una netta linea di demarcazione che separa il Centro-nord dal Sud e dalle Isole: indipendentemente dall'utilizzo o meno dell'avanzo, infatti, negli Enti meridionali e nelle isole maggiori si registrano gli importi pro capite più elevati sia in termini di entrata che di spesa. Incidono significativamente su queste aree le risorse afferenti alla Programmazione comunitaria 2014-2020 assegnate prioritariamente per l'Obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione"[7]. Va altresì considerato che sugli importi pro capite incidono in misura significativa per gli enti di alcune Regioni[8] le risorse connesse alla ricostruzione post-sisma.

5. Complessivamente l'avanzo applicato presenta un peso sul totale degli impegni in conto capitale (sia esigibili che rinviati al FPV) pari al 17 per cento: il rapporto più basso si evidenzia per le Province e Città metropolitane e l'incidenza invece più elevata si rinviene per gli Enti medio-piccoli (tra 5.000 e 10.000 abitanti). Sotto il profilo territoriale spicca il rapporto più basso per gli Enti del Sud (7,6 per cento), mentre per quelli ubicati nell'area centrale l'incidenza è decisamente più elevata (26,5 per cento) di quella riscontrata a livello complessivo. Non va dimenticato che oltre all'avanzo incluso in base alle nuove regole, gli enti locali già considerano tra le entrate finali rilevanti anche i maggiori spazi finanziari ottenuti sulla base dei patti di solidarietà nazionali e regionali.

RIQUADRO 1. I PATTI DI SOLIDARIETÀ 2018

I Comuni hanno ottenuto per il 2018 con il Patto nazionale verticale spazi per 743 milioni e con le intese regionali verticali ulteriori 238 milioni. Non tutte le Regioni peraltro erano nelle condizioni di poter dare attuazione a queste procedure di flessibilizzazione (Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) e non risulta abbia dato esito positivo la riapertura dei termini per la cessione di spazi regionali consentita dal DL 91/2018. Con le intese orizzontali, invece, sono stati acquisiti maggiori spazi per 47,6 milioni. Complessivamente l'effetto sul 2018 delle cessioni e acquisizioni di spazi ha determinato una flessibilizzazione del pareggio pari a 996,8 milioni, mentre l'effetto totale degli spazi acquisiti nel 2018 e dei recuperi delle compensazioni degli anni precedenti è superiore a 1,2 miliardi (per quanto riguarda le Province e le Città metropolitane, attraverso il Patto nazionale verticale i margini per gli investimenti sono stati ampliati di 80 milioni e di ulteriori 13,5 milioni con le intese regionali verticali. Complessivamente gli spazi acquisiti nel 2018 e quelli derivanti dai recuperi delle compensazioni attivate negli anni precedenti determinano un allentamento dei vincoli per poco più di 95 milioni).
Attraverso i meccanismi di solidarietà nazionale e regionale erano state quasi interamente soddisfatte le richieste di maggiori spazi per spesa di investimento finanziata da avanzo o debito. La procedura di

[7] All'Italia sono state assegnate con la Decisione di esecuzione (UE) 2016/1941 del novembre 2016 risorse per 33,9 miliardi, di cui 32,8 per l'obiettivo "Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione" ripartiti tra le Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia per 23,4 miliardi), le Regioni in transizione (Abruzzo, Molise, Sardegna per 1,5 miliardi) e le Regioni più sviluppate (Regioni del Centro-nord per 7,9 milioni).
[8] In particolare: Abruzzo, Molise, Marche.

rideterminazione degli obiettivi ha preso avvio con il Decreto del Ragioniere generale dello Stato del 9 febbraio 2018 con cui sono stati ripartiti tra comuni, province e città metropolitane i 900 milioni di spazi del Patto nazionale verticale 2018 (previsti dal comma 485 della legge n. 232/2016) al fine di favorire investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito. La misura, già applicata per il 2017 con un *plafond* di 700 milioni, riserva una quota pari a 400 milioni a interventi di edilizia scolastica ed una pari a 100 milioni all'impiantistica sportiva; la restante quota è stata assegnata tenendo conto dell'ordine di priorità indicato dalla stessa legge al comma 492[9].

Le richieste per interventi relativi all'edilizia scolastica sono risultate inferiori rispetto al *plafond* (342 milioni) pertanto sono state interamente soddisfatte, come pure le richieste riferite all'impiantistica sportiva e quelle (pari a 317 milioni) per interventi rientranti nelle priorità indicate dal comma 492 della legge 232/2016 il cui *plafond* è passato da 400 a 458 milioni per via della quota in eccesso sull'edilizia scolastica. Sono stati richiesti, invece, 268 milioni di maggiori spazi per finalità diverse da quelle indicate dalla legge, a fronte di 141 milioni rimasti da distribuire; ciò ha comportato che l'assegnazione di tali ulteriori margini sul saldo è stata effettuata tenendo conto del criterio della maggiore incidenza del fondo cassa rispetto all'avanzo di amministrazione ed ha consentito di soddisfare le richieste nel limite dell'85 per cento. Tale criterio, stabilito dal dPCM che regola la l'applicazione dei meccanismi di solidarietà nazionale e regionale, come noto, consente di privilegiare proprio quelle amministrazioni che avendo un avanzo di amministrazione sostenuto anche da disponibilità liquide, più facilmente possono portare a realizzazione gli interventi programmati e per i quali chiedono maggiori spazi sul saldo di competenza.

fascia popolazione	n. totale Enti beneficiari	%	Enti beneficiari solo nel 2017	Enti beneficiari solo nel 2018	Enti beneficiari nel 2017 e 2018	%
<1000 ab.	454	19,3	82	253	119	16,9
>=1000<5000 ab.	1.088	46,3	202	611	275	39,1
>=5000<20000 ab.	598	25,5	146	225	227	32,3
>=20000<60000 ab.	125	5,3	46	37	42	6,0
>=60000<250000 ab.	27	1,1	10	6	11	1,6
>=250000 ab.	13	0,6	3	1	9	1,3
Province e Città metrop.	43	1,8	13	10	20	2,8
Totale complessivo	2.348	100,0	502	1.143	703	100,0

SPAZI CONCESSI NEL 2017 E 2018 PER FASCIA DI POPOLAZIONE

					Enti beneficiari nel 2017 e 2018			
fascia popolazione	spazi 2017	%	spazi 2018	%	spazi 2017	spazi 2018	totale spazi nel biennio	%
<1000 ab.	32.911	4,7	46.540	5,2	18.293	14.413	32.706	3,7
>=1000<5000 ab.	152.226	21,7	257.650	28,6	91.280	91.555	182.835	20,6
>=5000<20000	196.556	28,1	282.348	31,4	128.766	145.848	274.614	31,0
>=20000<60000	113.798	16,3	111.784	12,4	62.407	67.497	129.904	14,7
>=60000<250000	35.792	5,1	61.187	6,8	23.266	26.735	50.001	5,6
>=250000	115.708	16,5	87.126	9,7	63.024	86.691	149.715	16,9
Province e Città metrop.	53.009	7,6	53.365	5,9	30.797	34.851	65.648	7,4
Totale complessivo	700.000	100,0	900.000	100,0	417.833	467.590	885.423	100,0

Nei due anni di applicazione la misura del Patto nazionale verticale ha raggiunto 2.348 Enti locali (2.305 Comuni e 43 Province e Città metropolitane): 502 sono stati beneficiari solo nel 2017, 1.143

[9] Investimenti per fronteggiare gli eventi sismici e per la ricostruzione negli Enti locali individuati dalla specifica normativa, gli investimenti da realizzare a seguito dei danni derivanti da eccezionali eventi meteorologici per i quali era stato dichiarato lo stato di emergenza, gli investimenti già avviati finanziati da mutui e per i quali erano stati già attribuiti spazi finanziari, investimenti dei piccoli comuni o di quelli nati da fusione o dei comuni fino a 15.000 abitanti e per i quali esiste già il progetto esecutivo completo di cronoprogramma della spesa, gli investimenti dei comuni che hanno ottenuto il finanziamento dal Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva per le zone a rischio sismico e per la messa in sicurezza del territorio, investimenti per il piano triennale per l'informatica nella PA, gli investimenti per l'adeguamento e il miglioramento sismico degli immobili, per la prevenzione del rischio idrogeologico, la messa in sicurezza e la bonifica dei siti inquinati, il miglioramento della dotazione infrastrutturale o al recupero degli immobili destinati ai servizi alla popolazione, investimenti per il potenziamento e rifacimento di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico.

solo nel 2018 e 703 Enti hanno ottenuto spazi in entrambi gli anni. Nel rispetto dei criteri di priorità normativamente previsti, il 66 per cento degli enti appartiene alla fascia di popolazione fino a 5000 abitanti, percentuale che scende al 56 per cento se si considera l'insieme degli Enti che hanno ottenuto spazi nei due anni. Nel 2017 il *plafond* di 700 milioni è stato assorbito in misura prevalente (54,5 per cento) dai Comuni fino a 20.000 abitanti, e nel 2018 gli Enti della stessa fascia demografica hanno ottenuto il 65,2 per cento dei 900 milioni disponibili. Sia nel 2017 che nel 2018 nella distribuzione degli spazi spiccano, in termini di numerosità di soggetti e di quote attribuite, gli Enti di Lombardia e Piemonte. I beneficiari di spazi nei due anni hanno ottenuto una dilatazione del saldo per poco più di 885 milioni, equamente ripartiti nel biennio. La fascia fino a 20.000 abitanti si conferma come ambito dimensionale destinatario della quota prevalente di spazio, mentre quella tra 60.000 e 250.000 abitanti ne ottiene la quota più esigua. Gli spazi assegnati agli stessi Enti nei due anni rappresentano circa il 55 per cento del totale, e presentano un peso decisamente più significativo in alcune Regioni: 82,5 per cento in Basilicata, 73,9 per cento in Liguria, 67,7 per cento in Piemonte.
Guardando alla tipologia di investimenti incentivati, l'edilizia scolastica passa dai 427,5 milioni del 2017 (pari al 61,1 per cento del *plafond* complessivo) a 342,2 milioni nel 2018 (38 per cento), rimane pressochè invariata la quota destinata agli investimenti finanziati da avanzo o debito non rientranti nelle priorità indicate dal legislatore, mentre si incrementa la quota finalizzata alle altre specifiche tipologie di intervento previste dalla legge 232/2016.

		di cui						*di cui*			
regione	**spazi 2017**	*edilizia scolastica*	*incidenza edilizia scolastica su spazi totali*	*ricostruzione post sisma, prevenzione rischio idrogeologico e sismico*	*piccoli comuni e nati da fusione*	*altri investimenti finanziati da avanzo o debito*	**spazi 2018**	*edilizia scolastica*	*incidenza edilizia scolastica su spazi totali*	*impianti sportivi*	*altri investimenti*
ABRUZZO	**15.804**	*11.126*	*70,4*	*135*	*482*	*4.061*	**15.403**	*4.858*	*31,5*	*2.998*	*7.547*
BASILICATA	**12.389**	*1.812*	*14,6*	*6.191*	*10*	*4.376*	**19.036**	*510*	*2,7*	*3.094*	*15.432*
CALABRIA	**14.521**	*9.647*	*66,4*	*2.978*	*696*	*1.200*	**18.926**	*7.867*	*41,6*	*1.916*	*9.143*
CAMPANIA	**48.158**	*35.166*	*73,0*	*8.492*	*100*	*4.400*	**62.859**	*41.281*	*65,7*	*5.556*	*16.022*
EMILIA ROMAGNA	**41.152**	*19.782*	*48,1*	*6.015*	*4.545*	*10.810*	**74.243**	*22.553*	*30,4*	*6.755*	*44.935*
FRIULI-VENEZIA GIULIA	**3.741**	*1.972*	*52,7*	*440*	*375*	*954*	**2.139**	*1.205*	*56,3*	*571*	*363*
LAZIO	**55.828**	*23.169*	*41,5*	*6.916*	*105*	*25.638*	**16.555**	*11.024*	*66,6*	*1.501*	*4.030*
LIGURIA	**28.572**	*12.421*	*43,5*	*1.679*	*281*	*14.191*	**35.965**	*14.231*	*39,6*	*4.651*	*17.083*
LOMBARDIA	**184.029**	*131.062*	*71,2*	*7.445*	*14.315*	*31.207*	**176.598**	*70.433*	*39,9*	*17.828*	*88.337*
MARCHE	**25.310**	*15.433*	*61,0*	*2.715*	*5.509*	*1.653*	**21.948**	*8.690*	*39,6*	*2.647*	*10.611*
MOLISE	**3.348**	*2.614*	*78,1*	*0*	*0*	*734*	**3.273**	*465*	*14,2*	*827*	*1.981*
PIEMONTE	**82.091**	*60.606*	*73,8*	*4.151*	*6.240*	*11.094*	**139.870**	*55.148*	*39,4*	*7.336*	*77.386*
PUGLIA	**37.888**	*26.313*	*69,4*	*502*	*0*	*11.073*	**19.457**	*9.979*	*51,3*	*4.749*	*4.729*
SARDEGNA	**27.644**	*6.257*	*22,6*	*974*	*4.958*	*15.455*	**75.636**	*8.513*	*11,3*	*13.603*	*53.520*
SICILIA	**20.759**	*12.578*	*60,6*	*7.139*	*516*	*526*	**27.981**	*7.473*	*26,7*	*7.379*	*13.129*
TOSCANA	**49.287**	*20.612*	*41,8*	*8.366*	*1.390*	*18.919*	**47.712**	*20.972*	*44,0*	*4.942*	*21.798*
TRENTINO ALTO ADIGE	**319**	*0*	*0,0*	*319*	*0*	*0*	**17.939**	*14.730*	*82,1*	*300*	*2.909*
UMBRIA	**3.726**	*3.346*	*89,8*	*167*	*0*	*213*	**3.885**	*1.614*	*41,5*	*737*	*1.534*
VALLE D'AOSTA	**2.162**	*2.162*	*100,0*	*0*	*0*	*0*	**3.824**	*363*	*9,5*	*172*	*3.289*
VENETO	**43.272**	*31.393*	*72,5*	*1.411*	*2.703*	*7.765*	**116.751**	*40.325*	*34,5*	*12.438*	*63.988*
Totale complessivo	**700.000**	*427.471*	*61,1*	*66.035*	*42.225*	*164.269*	**900.000**	*342.234*	*38,0*	*100.000*	*457.766*

Il 31 luglio si è conclusa anche la fase di rideterminazione degli obiettivi attraverso la distribuzione degli spazi nell'ambito del Patto nazionale orizzontale. Le offerte di spazio finanziario sono risultate eccedenti le richieste pertanto tutto il fabbisogno è stato completamente soddisfatto. Le Regioni non hanno manifestato la volontà di cedere margini sul saldo, né di ottenerne; le Province e Città metropolitane hanno offerto 9 milioni a fronte di 2 milioni di richieste, mentre i Comuni hanno offerto 56 milioni a fronte di un fabbisogno di 24.
La distribuzione di spazi con il meccanismo del Patto nazionale orizzontale presuppone che le intese regionali attivate dopo il riparto del patto verticale, non siano riuscite a soddisfare tutte le richieste di spazio. In effetti una prima analisi delle intese definite ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243/2012 per il 2018 evidenzia che non in tutte le regioni è stato possibile venire incontro alle richieste espresse dagli enti locali a causa della mancanza di spazi cedibili da parte delle autonomie del territorio. Tuttavia, si tratta di situazioni piuttosto residuali rispetto alla maggioranza delle Regioni che, invece, è riuscita, coordinando lo scambio orizzontale ovvero grazie ad un intervento diretto, a favorire l'ampliamento del limite del saldo degli enti richiedenti.
Complessivamente attraverso le intese regionali è stato possibile soddisfare richieste di spazi per circa 188 milioni.
A tali procedure si è aggiunta nell'ultimo trimestre dell'anno, con il decreto milleproroghe n. 91 del 2018, una ulteriore possibilità di alleggerimento degli obiettivi degli Enti locali attraverso nuovi spazi finanziari ceduti dalle Regioni.

Per le Amministrazioni che hanno utilizzato anche questo strumento, l'incidenza sulla spesa in conto capitale della quota aggiuntiva di avanzo è superiore rispetto a quella esposta dagli enti che non avevano richiesto/ottenuto la flessibilità con i Patti di solidarietà: dal 17 si passa al 21 per cento, con un effetto di potenziamento tra le due misure sfruttato probabilmente da quelle Amministrazioni dotate di consistenti avanzi, che in ragione di ciò si erano già attivate nell'ambito delle misure di flessibilizzazione consentite e che quindi si sono dimostrate anche più pronte a cogliere l'ulteriore opportunità offerta dalla circolare n. 25 in chiusura d'anno.

Nell'ambito degli Enti che hanno applicato l'avanzo, per alcuni di essi questo comportamento contabile si è rivelato determinante ai fini del rispetto del pareggio ai sensi del comma 466 della legge n. 432/2016 (1.281 Enti su 4.008). A tali amministrazioni si riferisce oltre un terzo dell'avanzo complessivo applicato (1.116 milioni su 3.038 totali) con un'incidenza del 20 per cento sulla spesa in conto capitale. Circa la numerosità per dimensione e per area geografica degli Enti appartenenti a tale raggruppamento, si rileva che l'inclusione è stata determinante per circa la metà delle Province e delle Città metropolitane, e per poco più del 30 per cento dei Comuni. Il profilo territoriale non sembra determinare forti differenze o scostamenti rispetto alla rilevanza che la posta dell'avanzo ha in termini complessivi sul saldo.

TAVOLA 6

AVANZO DETERMINANTE AI FINI DEL RISPETTO DEL SALDO DI COMPETENZA

	totale	Enti con avanzo determinante ai fini del pareggio	%
n. Enti	4.008	1.281	32,0
entrate finali	66.256.510	16.948.001	25,6
avanzo 2017	3.037.806	1.116.292	36,7
spesa finale	60.536.102	16.414.385	27,1
spesa c/capitale (impegni+FPV)	17.844.094	5.624.467	31,5
Inc. avanzo su spesa c/capitale	***17,0***	***19,8***	
Ente	totale	Enti con avanzo determinante ai fini del pareggio	%
Province/Città metropolitane	70	34	48,6
Comuni	3938	1247	31,7
<=5000 ab.	2547	848	33,3
>=5000<10.000 ab.	657	201	30,6
>=10.000 <20.000 ab.	417	118	28,3
>=20.000 <60.000 ab.	243	70	28,8
>=60.000<250.000 ab.	64	8	12,5
>=250.000 ab.	10	2	20,0
Totale complessivo	**4008**	**1281**	32,0
area territoriale	totale	Enti con avanzo determinante ai fini del pareggio	%
Nord ovest	1926	609	31,6
Nord est	701	227	32,4
Centro	518	158	30,5
Sud	487	154	31,6
Isole	376	133	35,4
Totale complessivo	**4008**	**1281**	32,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019

A questo 30 per cento di Enti locali (che rappresentano anche il 30 per cento circa in termini di spesa in conto capitale sostenuta da coloro che hanno optato per l'inclusione dell'avanzo), sembra essere circoscritta l'efficacia più piena della modifica contabile. Ciò trova conferma anche nell'osservazione dei dati pro capite, in particolare di avanzo e impegni in conto capitale: entrambi i valori risultano decisamente più elevati nelle Amministrazioni per le quali l'utilizzo di quote del risultato di amministrazione è stato determinante ai fini del rispetto del vincolo di finanza pubblica (+59 per cento l'avanzo e +20 per cento la spesa in conto capitale). L'incremento di spesa in conto capitale supera il 30 per cento nei Comuni tra 20.000 e 60.000 abitanti e il 67 per cento per gli enti appartenenti all'area centrale del Paese. L'unica eccezione è rappresentata dai due Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti per i quali l'importo pro capite dell'avanzo applicato, così come delle altre voci finanziarie considerate, risulta decisamente inferiore a quello registrato dagli analoghi Enti per i quali l'avanzo, pur applicato, non è risultato determinante.

TAVOLA 7

ENTRATE E SPESE NEGLI ENTI CON AVANZO DETERMINANTE AI FINI DEL SALDO DI COMPETENZA 2018

	Enti che hanno utilizzato avanzo (importi pro capite in euro)				Enti per i quali l'avanzo applicato è risultato necessario per il rispetto del saldo di competenza (importi pro capite in euro)				var%			
	avanzo applicato	entrate finali	spesa finale	s/capitale (impegni+FPV)	avanzo applicato	entrate finali	spesa finale	s/capitale (impegni+FPV)	avanzo applicato	entrate finali	spesa finale	s/capitale (impegni+FPV)
Prov./C.metrop.	8	223	207	81	13	227	223	87	60,6	1,8	7,4	8,1
Comuni												
<=5.000 ab.	130	2.063	1.865	837	202	2.153	2.038	982	55,1	4,3	9,3	17,3
>=5.000<10.000 ab.	72	1.166	1.059	330	129	1.252	1.186	426	78,1	7,4	12,0	29,4
>=10.000 <20.000 ab.	57	1.141	1.038	291	86	1.106	1.061	359	49,8	-3,0	2,2	23,3
>=20.000 <60.000 ab.	57	1.231	1.114	296	95	1.254	1.197	395	65,9	1,9	7,5	33,3
>=60.000<250.000 ab.	53	1.461	1.333	356	89	1.486	1.426	452	69,4	1,7	6,9	26,9
>=250.000 ab.	74	2.205	1.987	518	39	1.652	1.613	499	-46,6	-25,1	-18,8	-3,8
Totale complessivo	**105**	**1.728**	**1.564**	**642**	**167**	**1.799**	**1.706**	**771**	**58,7**	**4,1**	**9,1**	**19,9**
Nord ovest	110	1.528	1.363	488	168	1.479	1.386	533	52,6	-3,2	1,7	9,4
Nord est	77	1.272	1.158	414	106	1.211	1.154	439	38,1	-4,8	-0,3	6,1
Centro	77	1.606	1.473	463	143	2.077	2.006	774	86,2	29,3	36,2	67,2
Sud	58	2.568	2.442	1.502	113	3.314	3.271	2.211	94,0	29,1	33,9	47,2
Isole	232	2.682	2.339	995	353	2.631	2.393	1.118	52,1	-1,9	2,3	12,3
Totale complessivo	**105**	**1.728**	**1.564**	**642**	**167**	**1.799**	**1.706**	**771**	**58,7**	**4,1**	**9,1**	**19,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019

6. L'ampliamento delle fonti di finanziamento degli investimenti ha determinato sul saldo di finanza pubblica una forte crescita del c.d. *overshooting*: a fronte, infatti, di un obiettivo di 291,4 milioni così ricalcolato a seguito del mancato utilizzo totale o parziale della flessibilità concessa con i patti di solidarietà[10], gli Enti monitorati hanno conseguito un risultato pari a 7.808,2 milioni, quindi con un eccesso di risparmio di 7,5 miliardi, generato quasi esclusivamente dalla gestione corrente che espone un saldo positivo di oltre 7 miliardi. Anche l'equilibrio di parte capitale viene conseguito con un surplus positivo di 727 milioni. Un risultato che si conferma per tutte le fasce demografiche, mentre la lettura per area geografica e per Regione fa emergere ambiti territoriali in cui il saldo tra entrate e spese in conto capitale (comprensive dell'avanzo applicato) esprime un disavanzo, indicativo della parte di spesa per investimenti finanziata in deficit o con avanzo di amministrazione eccedente la quota applicata al bilancio di previsione. L'espansione del surplus rispetto all'obiettivo richiesto si può considerare fisiologica, proprio in considerazione della modifica introdotta al calcolo del saldo: l'inclusione dell'avanzo ha infatti determinato un ampliamento della copertura di spesa andando in tal modo a neutralizzare l'effetto peggiorativo derivante dai corrispondenti maggiori impegni per investimenti, ovvero incrementando il saldo positivo nell'ipotesi – ritenuta verosimile – che l'avanzo sia andato ad integrare una copertura già assicurata dalle entrate considerate ai fini del pareggio. In entrambi i casi, infatti, il saldo ampiamente positivo sulla gestione corrente, generato dalla non inclusione di poste rilevanti come gli accantonamenti di bilancio (in primis Fondo crediti di dubbia esigibilità - FCDE) e la spesa per rimborso prestiti, non è più destinato in misura prevalente – come in precedenza - a compensare il disavanzo di parte capitale e finisce in tal modo per accrescere *l'overshooting* complessivo.

Ne consegue che, almeno a livello aggregato, l'introduzione dell'avanzo nel saldo di competenza è risultata superflua dal momento che la spesa in conto capitale, sia in termini di impegni imputati all'anno che programmati per gli esercizi successivi attraverso il FPV, era ampiamente sostenibile e compatibile con l'obiettivo richiesto; anche escludendo dalle entrate rilevanti tutta la flessibilità ottenuta, sia con l'avanzo applicato che con gli spazi dei Patti di solidarietà, infatti, il sistema delle autonomie locali si sarebbe comunque potuto permettere il livello di spesa effettivamente sostenuto senza neppure esaurire tutte le potenzialità di impegno consentite dall'equilibrio. Ciò confermerebbe ancora una volta che i vincoli di finanza pubblica non costituivano di per sé un ostacolo generalizzato alla espansione delle politiche di investimento locale; piuttosto hanno generato negli anni criticità e anomalie circoscritte e legate alle specifiche condizioni di salute finanziaria degli enti, per superare le quali il legislatore aveva costruito il meccanismo delle compensazioni delineato nell'art. 10 della legge 243 del 2012 ed attuato secondo le modalità e i criteri definiti nel regolamento di cui al dPCM n. 21 del 2017.

[10] A seguito del mancato utilizzo di tutti gli spazi finanziari acquisiti con i Patti di solidarietà nonché delle risorse derivanti dalla chiusura delle contabilità speciali in materia di protezione civile di cui ai commi da 787 a 791 della legge n. 205 del 2017, l'obiettivo di saldo 2018 degli Enti locali è stato incrementato di circa 187 milioni.

TAVOLA 8

SALDO DI COMPETENZA FINANZIARIA 2018 PER GLI ENTI LOCALI

(in migliaia)

	Enti locali	Province/Città metropolitane	Comuni
n. Enti	**6.921**	**95**	**6.826**
avanzo 2017 applicato al pareggio	3.037.806	335.898	2.701.908
FPV di entrata	10.470.165	2.192.731	8.277.434
entrate tributarie	40.660.643	4.300.152	36.360.491
trasferimenti correnti	10.582.584	2.174.004	8.408.580
entrate extratributarie	12.275.156	637.320	11.637.836
entrate conto capitale	13.442.180	1.844.765	11.597.415
partite finanziarie	864.697	91.955	772.742
spazi finanziari acquisiti con Patti di solidarietà	1.304.927	164.983	1.139.944
entrate finali	92.638.158	11.741.808	80.896.350
spese correnti (impegni+FPV)	58.307.219	6.829.129	51.478.090
spese c/capitale (impegni+FPV)	25.474.420	4.047.451	21.426.969
partite finanziarie (impegni+FPV)	795.149	32.037	763.112
spazi finanziari ceduti con Patti di solidarietà	253.129	48.571	204.558
spesa finale	84.829.917	10.957.188	73.872.729
obiettivo rideterminato 2018	**291.460**	**37.608**	**253.852**
saldo finale 2018	**7.808.241**	**784.620**	**7.023.621**
differenza	7.516.781	747.012	6.769.769
equilibrio corrente	7.081.202	663.444	6.417.758
equilibrio c/capitale	727.039	121.176	605.863

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019

Alla luce delle considerazioni esposte, i risultati del pareggio 2018 risentono quindi di diversi fattori che ne compromettono la significatività e non consentono di accreditare al quadro informativo lo stesso grado di affidabilità e trasparenza riconosciuto negli anni precedenti. Due elementi hanno sicuramente contribuito a determinare incertezza nel comportamento delle Amministrazioni: da una parte l'introduzione dello sblocco parziale dell'avanzo successivamente alle procedure di ripartizione degli spazi dei patti nazionale e regionale[11], ha finito per offuscare l'efficacia di tali misure e non si esclude possa aver determinato in alcuni casi una erronea doppia contabilizzazione delle quote di avanzo utilizzate per spesa di investimento. Dall'altra, la revisione totale della regola fiscale disposta con la legge di bilancio n. 145 del 2018 che, pur operando dal 2019, ha smantellato l'impianto sanzionatorio e premiante già a partire dai risultati del 2018[12], ha indebolito fortemente la portata vincolante del monitoraggio del saldo di finanza pubblica, degradandolo a puro strumento informativo circa il rispetto di una regola di fatto già priva di efficacia.

[11] Con lo stesso DL n. 91 del 2018 che all'art. 13-*bis* incentivava la spesa per investimenti degli Enti locali finanziata con avanzo di amministrazione, si prorogava con l'art. 1-*bis* la facoltà per le Regioni e le Province autonome di rendere disponibili agli Enti locali del proprio territorio ulteriori spazi finanziari per il 2018 nell'ambito delle intese regionali di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012.

[12] L'articolo 1, comma 823 della legge 145 del 2018 prevede la non applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del saldo non negativo del 2018, tranne che, nel caso di mancato rispetto formale della tempistica nell'invio delle certificazioni, l'applicazione dei limiti agli impegni di spesa, all'indebitamento, all'assunzione di personale e la riduzione delle indennità per gli organi di governo. Contestualmente è prevista già dal 2018 la cessazione dell'efficacia del comma 479 della legge n. 232 del 2016 che prevedeva, in attuazione dell'art. 9 della legge n. 243/2012, il sistema di premialità a favore degli Enti che avessero rispettato, oltre al saldo di competenza, anche un saldo di cassa positivo tra entrate e spese finali e avessero lasciato spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento delle entrate finali.

LO SBLOCCO PARZIALE DEGLI AVANZI NEL 2018

7. Un parametro di riferimento da considerare per poter cogliere la portata della misura di sblocco parziale degli avanzi è certamente rinvenibile nel risultato di amministrazione del 2017.

Complessivamente i Comuni per i quali è disponibile sia il rendiconto 2017 che il monitoraggio del pareggio 2018[13] hanno incluso tra le entrate finali valide per il saldo di competenza finanziaria 2.593,6 milioni di avanzo; nel rendiconto 2017 esponevano un risultato di amministrazione pari 30.531,1 milioni che al netto delle quote accantonate, vincolate e destinate si riduceva fino a quantificare un disavanzo di 2.686 milioni. Un risultato determinato esclusivamente dall'elevato disavanzo (3.280 milioni) registrato dai Comuni di grandi dimensioni dell'area del Centro-sud e solo in minima parte compensato dai risultati positivi generati dalle altre Amministrazioni. Pesa su alcuni Comuni popolosi una quota molto consistente di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (oltre 8.750,2 milioni) a garanzia di crediti di difficile riscossione. Dei 3.733 Comuni che hanno incluso quote del risultato di amministrazione nel saldo di competenza 2018, oltre il 93 per cento è rappresentato da Enti dotati di quote libere di avanzo e solo una minima parte delle Amministrazioni (251 Comuni) si trovava in disavanzo. Queste hanno realizzato nel 2017 un risultato di amministrazione complessivo pari a 10.223,8 milioni non sufficiente a coprire gli accantonamenti obbligatori al fondo crediti e al fondo anticipazione liquidità e che al netto delle altre quote vincolate e destinate si sostanzia in un disavanzo superiore ai 4 miliardi.

TAVOLA 9

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2017 E QUOTA APPLICATA AL PAREGGIO 2018

(in migliaia)

Comuni per fascia	risultato di amministrazione 2017	quota accantonata	di cui		quota vincolata	quota destinata	quota libera	quota applicata al pareggio 2018	quota potenzialmente applicabile	%
			FCDE	FAL						
<5000 ab.	3.087.838	1.314.660	915.964	206.929	536.274	322.904	914.000	439.346	1.964.945	22,4
>=5000<10.000 ab.	2.433.596	1.300.185	1.022.553	112.274	399.076	313.577	420.758	321.614	1.298.769	24,8
>=10.000<20.000 ab.	3.107.568	1.997.177	1.513.300	217.136	537.203	338.057	235.131	311.606	1.377.132	22,6
>=20.000<60.000 ab.	5.209.353	3.916.564	3.049.301	332.174	1.097.265	520.022	- 324.499	428.879	1.827.878	23,5
>= 60.000<250.0000 ab.	4.828.593	3.985.656	3.153.212	241.823	1.224.326	270.104	- 651.493	305.986	1.433.557	21,3
>=250.000 ab.	11.864.179	11.134.344	8.750.216	228.972	3.345.468	664.304	- 3.279.937	786.236	2.884.990	27,3
Totale complessivo	**30.531.126**	**23.648.586**	**18.404.546**	**1.339.309**	**7.139.613**	**2.428.967**	**2.686.040**	**2.593.667**	**10.787.271**	**24,0**
area territoriale										
Nord Ovest	8.049.231	4.796.686	4.232.409	79.688	1.562.470	773.992	916.083	906.218	3.737.134	24,2
Nord Est	3.191.490	1.607.294	1.293.200	12.931	626.424	418.147	539.625	512.077	1.885.359	27,2
Centro	9.322.547	7.576.365	5.947.367	211.732	2.311.087	717.748	- 1.282.654	760.762	3.163.447	24,0
Sud	7.251.030	7.790.360	5.623.193	878.837	1.812.328	327.249	- 2.678.907	199.663	749.000	26,7
Isole	2.716.829	1.877.881	1.308.377	156.122	827.304	191.831	- 180.188	214.946	1.252.330	17,2
Totale complessivo	**30.531.126**	**23.648.586**	**18.404.546**	**1.339.309**	**7.139.613**	**2.428.967**	**- 2.686.040**	**2.593.667**	**10.787.271**	**24,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019 e bilanci consuntivi armonizzati 2017

[13] L'analisi è stata condotta a titolo esemplificativo solo una platea di 6.210 Comuni dei quali si è in possesso sia dei dati sul risultato di amministrazione del 2017 che sul monitoraggio del saldo di competenza finanziaria 2018.

La parte di avanzo effettivamente applicata ai fini del pareggio 2018 ha rappresentato circa un quarto dell'ammontare complessivo di una quota teoricamente utilizzabile, calcolata per semplicità come risultato di amministrazione al netto del FCDE e del FAL e quantificabile in 10.787 milioni[14]; considerando esclusivamente l'insieme di Enti che ha incluso l'avanzo nel pareggio, il peso della quota applicata sale a circa il 27 per cento di quella potenziale. Questo rapporto non presenta significative oscillazioni in base al fattore dimensionale, mentre sotto il profilo territoriale l'incidenza maggiore si riscontra per gli Enti del Nord-est (27,2 per cento) e la più bassa (17,2 per cento) viene espressa dai comuni delle Isole.

TAVOLA 9.1

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DEI COMUNI CHE HANNO APPLICATO AVANZO AL PAREGGIO 2018

(in migliaia)

comuni per fascia	risultato di amministrazione 2017	quota accantonata	di cui		quota vincolata	quota destinata	quota libera	quota applicata al pareggio 2018	quota potenzialmente applicabile	%
			FCDE	FAL						
<5000 ab.	2.036.628	616.087	473.319	25.807	361.117	242.292	817.131	439.346	1.537.501	28,6
>=5000<10.000 ab.	1.660.004	679.025	550.972	38.269	276.276	261.991	442.712	321.614	1.070.763	30,0
>=10.000<20.000 ab.	3.494.232	2.347.061	1.895.835	132.598	666.484	429.813	50.873	428.879	1.465.798	29,3
>=20.000<60.000 ab.	2.165.591	1.152.828	925.523	56.900	385.091	261.030	366.642	311.606	1.183.168	26,3
>= 60.000<250.0000 ab.	3.522.248	2.675.821	2.109.585	150.692	812.703	196.934	- 163.210	305.986	1.261.971	24,2
>=250.000 ab.	11.445.789	10.485.801	8.173.246	228.972	3.275.011	662.494	- 2.977.517	786.236	3.043.570	25,8
Totale complessivo	**24.324.491**	**17.956.623**	**14.128.480**	**633.239**	**5.776.684**	**2.054.553**	**- 1.463.370**	**2.593.667**	**9.562.772**	**27,1**
area territoriale										
Nord Ovest	6.876.631	3.731.161	3.335.039	34.189	1.348.044	697.178	1.100.248	906.218	3.507.403	25,8
Nord Est	2.716.788	1.357.046	1.087.107	9.597	533.759	348.265	477.718	512.077	1.620.084	31,6
Centro	8.266.686	6.585.735	5.202.274	100.824	2.084.528	642.672	- 1.046.248	760.762	2.963.589	25,7
Sud	4.185.701	4.729.507	3.401.358	415.432	1.052.101	195.494	- 1.791.400	199.663	368.912	54,1
Isole	2.278.685	1.553.175	1.102.703	73.197	758.252	170.945	- 203.687	214.946	1.102.785	19,5
Totale complessivo	**24.324.491**	**17.956.623**	**14.128.480**	**633.239**	**5.776.684**	**2.054.553**	**- 1.463.370**	**2.593.667**	**9.562.772**	**27,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 19 marzo 2019 e bilanci consuntivi armonizzati 2017

CONCLUSIONI

8. Tra le molteplici misure approntate negli ultimi anni per il rilancio degli investimenti locali, considerati un volano per la ripresa economica dei territori, ha sicuramente un ruolo di rilievo l'apertura all'utilizzo degli avanzi di amministrazione nell'ambito dell'equilibrio di finanza pubblica. Un rilievo che ancor prima del piano contabile/finanziario investe il profilo istituzionale dei rapporti tra i livelli di Governo alla luce delle recenti sentenze della Corte costituzionale, nonché politico in considerazione delle forti pressioni da parte del mondo delle autonomie al fine di ottenere un alleggerimento dei vincoli di finanza pubblica, ritenuti da tempo eccessivamente stringenti.

Il definitivo abbandono della regola fiscale che prevede il saldo non negativo di competenza tra entrate e spese finali avviene a partire dal 2019, per tutti gli Enti territoriali tranne le Regioni a statuto ordinario, con la disapplicazione delle norme contenute principalmente nella legge n. 232 del 2016 e relative alla disciplina del saldo di finanza pubblica. Seppure apprezzabile l'intento semplificatorio che, superando il

[14] Non viene effettuata alcuna correzione per il ripiano del disavanzo applicato all'esercizio successivo.

doppio vincolo (di bilancio e di finanza pubblica) riunifica nella sola regola di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 gli obblighi di equilibrio degli enti territoriali, il quadro normativo che ne risulta, come già evidenziato dalla Corte nell'ambito dell'audizione sul DDL di bilancio per il 2019, nonché nella Relazione quadrimestrale sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa[15], appare integrare una condizione di difformità tra la definizione di equilibrio di cui alla legge rinforzata n. 243 del 2012 - tuttora vigente - e le nuove regole introdotte dalla legge di bilancio per il 2019.

Già nel 2018, peraltro, si è avviato un percorso di apertura verso questa soluzione semplificata ed è stato consentito alle Amministrazioni locali di utilizzare una quota dell'avanzo di amministrazione ai fini del saldo di finanza pubblica e primi risultati del monitoraggio sui dati del pareggio mostrano un buon grado di adesione alle modifiche di contabilizzazione del saldo, nonostante la tempistica non favorevole poiché la modifica è stata introdotta nell'ultimo trimestre dell'anno: circa il 58 per cento degli enti osservati, percentuale che sale al 74 per cento nelle Province e Città metropolitane e al 91 per cento nelle grandi città; poco al di sotto della media nazionale si pongono invece i Comuni fino a 5.000 abitanti (54,8 per cento). Il comportamento contabile conforme alle nuove regole è risultato più diffuso tra gli Enti collocati nelle aree nord del Paese.

Gli avanzi destinati a finanziare investimenti e applicati al saldo 2018 sono stati pari a 3.038 milioni di cui oltre un quarto da imputare ai Comuni di maggiori dimensioni demografiche. Rispetto ad una quota teoricamente utilizzabile, calcolata per semplicità come risultato di amministrazione al netto del FCDE e del Fondo anticipazione liquidità - FAL, e quantificabile in circa 11 miliardi, la parte effettivamente applicata ai fini del pareggio 2018 ha rappresentato circa il 25 per cento, senza significative oscillazioni su base dimensionale; mentre sotto il profilo territoriale l'incidenza sale per gli Enti del Nord-est (27,2 per cento) e si colloca invece al di sotto della media (17,2 per cento) nei Comuni delle Isole.

Il peso di questa posta di entrata sul totale degli impegni in conto capitale (sia esigibili che rinviati al FPV) è risultato pari al 17 per cento. L'analisi dei dati pro capite ha dimostrato inoltre che non sempre all'utilizzo delle quote di avanzo ha corrisposto un livello più elevato di spesa in conto capitale, anzi, in aggregato, a fronte di impegni in conto capitale (comprensivi di FPV) pari a 642,4 euro per gli Enti che hanno applicato l'avanzo, si rilevano impegni per 716,9 euro negli enti che non hanno incluso tale posta contabile.

L'inclusione dell'avanzo tra le entrate finali è risultata invece determinante ai fini del rispetto del vincolo di finanza pubblica per circa la metà delle Province e delle Città metropolitane, e per poco più del 30 per cento dei Comuni. A queste Amministrazioni sembra quindi essere circoscritta l'efficacia più piena della modifica contabile, confermata anche dall'osservazione dei dati pro capite di avanzo e impegni in conto capitale: questi risultano decisamente più elevati negli enti per i quali l'utilizzo di quote del risultato di amministrazione ha rivestito il carattere di necessarietà.

A livello "macro", i limitati effetti positivi ascrivibili alla misura, si disperdono in un *overshooting* ancora più rilevante degli anni precedenti: l'inclusione dell'avanzo nel saldo di competenza è risultata superflua a fronte di un volume di impegni sia imputati all'anno che programmati per gli esercizi successivi attraverso il FPV, ampiamente

[15] Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 4 del 2019.

sostenibile e compatibile con l'obiettivo richiesto: a fronte, infatti, di un obiettivo di 291,4 milioni gli Enti monitorati hanno conseguito un risultato pari a 7.808 milioni, quindi con un eccesso di risparmio di oltre 7,5 miliardi, generato quasi esclusivamente dalla gestione corrente che espone un saldo positivo superiore a 7 miliardi. Ciò confermerebbe ancora una volta che i vincoli di finanza pubblica non costituivano di per sé un ostacolo generalizzato alla espansione delle politiche di investimento locale; piuttosto hanno generato negli anni criticità e anomalie circoscritte e legate alle specifiche condizioni di salute finanziaria degli Enti, per superare le quali il legislatore aveva costruito il meccanismo delle compensazioni delineato nell'art. 10 della legge 243 del 2012.

Con i limiti di un quadro informativo non pienamente affidabile in considerazione delle modifiche intervenute in corso d'anno e da ultimo della disapplicazione disposta dalla legge n. 145 del 2019 di tutta la disciplina sanzionatoria e premiante già per il 2018, il confronto con il 2017 evidenzierebbe una crescita del dato degli impegni in conto capitale. Quindi un esito positivo anche se non sufficientemente attendibile per i motivi detti e anche per la forte provvisorietà che sempre caratterizza i dati del pareggio nella fase di preconsuntivo.

Tuttavia, non si può non tener conto del fatto che anche l'indicatore dei pagamenti per la spesa di investimento sembra offrire un timido segnale di inversione di tendenza nel 2018 che potrebbe riflettere, per gli Enti locali, anche la parziale efficacia della misura di sblocco degli avanzi.

Le Regioni, i Comuni e le loro Unioni, le Province e Città metropolitane hanno pagato spesa in conto capitale nel 2018 per 23,9 miliardi con un incremento rispetto al 2017 del 7,7 per cento; complessivamente la spesa per investimenti (investimenti fissi + contributi agli investimenti al netto PA) si è attestata a circa 15 miliardi, segnando un incremento rispetto all'anno precedente del 6,6 per cento. La crescita degli investimenti fissi è contenuta all'1,6 per cento, mentre decisamente più significativa quella riferita ai contributi agli investimenti (al netto della PA) che supera il 23 per cento.

LE OPERE PUBBLICHE LOCALI: UNO SGUARDO ALLE INIZIATIVE IN CORSO

PREMESSA

1. Questo capitolo del Rapporto è dedicato ad un primo esame delle caratteristiche dimensionali, settoriali e territoriali dei progetti per opere pubbliche promossi dalle amministrazioni locali oggi in corso di realizzazione. L'analisi, che trova il suo completamento nelle verifiche svolte sul territorio sulle difficoltà incontrate dagli Enti e condotte con la collaborazione di alcune Sezioni regionali della Corte (i risultati sono raccolti nell'Appendice al capitolo), è in stretto rapporto con quella svolta due anni orsono nel Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica.

La Corte in quella occasione aveva messo in evidenza come nell'ultimo triennio si fosse prestata una crescente attenzione alla progressiva atrofizzazione degli investimenti locali: nel tentativo di aggredire il problema erano stati attivati molteplici interventi di varia natura, caratterizzati da finalità specifiche diverse ma accomunati dall'unico obiettivo di essere di stimolo ad una politica territoriale di sviluppo.

Oltre a regole più chiare e più flessibili per il concorso delle Amministrazioni locali agli obiettivi di finanza pubblica (a ciò era stata finalizzata la revisione del Patto di stabilità interno a vantaggio di un vincolo complessivo di pareggio, coordinato per quanto possibile con gli equilibri di bilancio) si era dedicata una particolare attenzione alle risorse necessarie per far ripartire le politiche di sviluppo. Per ambiti di intervento quali l'edilizia scolastica, il dissesto idrogeologico e i progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi, i finanziamenti provenienti soprattutto dal Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020 erano integrati con rilevanti risorse messe in campo dallo Stato e dagli stessi enti territoriali. Nella provvista della dotazione finanziaria aveva avuto un ruolo rilevante anche l'attività di ricognizione e riprogrammazione di precedenti finanziamenti inutilizzati. Le risorse così reperite erano state assegnate sulla base di una accurata selezione dei progetti. A questo si univa una attenzione alle procedure di programmazione. Gli interventi ammessi al finanziamento erano inseriti nell'ambito di politiche di investimento ritenute strategiche a livello nazionale (in coerenza anche con la programmazione comunitaria) ed erano stati individuati e selezionati, sulla base di procedure *bottom up*, in accordo con l'autorità politica nazionale (così i Patti per il Sud, gli Accordi di programma per le opere di messa in sicurezza del territorio, gli Accordi del Programma per le periferie). Entravano, poi, nella concertazione intergovernativa i tempi di realizzazione degli interventi, la chiara definizione dei livelli di responsabilità, le attività di controllo e monitoraggio accompagnate da meccanismi sanzionatori che dovevano incidere sull'erogazione delle risorse. Quindi una modalità di programmazione che guardava al modello dei progetti comunitari. Tutto ciò si era tradotto in un ridisegno della *governance* multilivello, che pur esaltando la dimensione territoriale degli investimenti, mirava ad assicurare un presidio nazionale sugli stessi attraverso il rafforzamento o la creazione di strutture di supporto non solo per il monitoraggio e la verifica dell'avanzamento dei progetti ma anche per affiancare gli Enti locali negli aspetti più tecnici dal punto di vista procedurale.

Una pluralità dunque di misure, azioni, risorse, opportunità che esprimeva uno sforzo programmatorio considerevole, ma che nell'ultimo biennio, al di là dei primi

segnali di cui si è detto nel capitolo precedente, ha trovato difficoltà a tradursi nei risultati sperati.

Uno sforzo volto a migliorare i servizi pubblici e a rendere il nostro sistema produttivo più adeguato alla competizione globale ma da conciliare con il riequilibrio dei conti pubblici. Se la relazione tra infrastrutture e crescita è positiva, l'effettiva capacità di incidere sull'aumento del prodotto dipende dal modo in cui sono impiegate le risorse. Le infrastrutture influenzano la produttività dell'intero sistema economico, le scelte di localizzazione delle imprese sul territorio, la vita dei cittadini. Ma l'impatto della spesa per investimenti sul benessere della popolazione e sulla crescita dell'economia dipende dall'efficienza con cui le risorse finanziarie sono impiegate. Le misure della dotazione fisica non sono un indicatore sufficiente a determinare la necessità di un investimento, né a valutare quale tipo di intervento possa avere l'impatto maggiore sul sistema produttivo.

L'obiettivo di riattivare gli investimenti infrastrutturali ha rappresentato un elemento di continuità tra le due legislature. Anche il nuovo esecutivo è intervenuto con l'ultima legge di bilancio e con il decreto-legge per imprimere a tale processo una ulteriore accelerazione. Ciò agendo sul fronte delle risorse, su quello delle regole per il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, sul coordinamento e sulla progettazione delle opere e, più di recente, intervenendo sulla normativa degli appalti.

RIQUADRO 1 – LE MISURE DELLA LEGGE DI BILANCIO 2019 E DEL DL 32/2019

Con la legge di bilancio per il 2019 il Governo ha puntato a incrementare la spesa in conto capitale. Le misure riguardano aumento delle risorse disponibili, interventi di semplificazione del quadro normativo che incidono sia sul Codice degli appalti che sulle regole per il concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica e la definizione di strutture e strumenti per superare i limiti delle amministrazioni locali nella fase di programmazione progettazione delle opere pubbliche.

Gli interventi più rilevanti prevedono l'istituzione di due nuovi fondi per gli investimenti e i contributi agli investimenti, uno per le Amministrazioni centrali dello Stato e uno per gli Enti territoriali. Il Fondo per le Amministrazioni centrali (0,4 miliardi nel 2019, 1,2 nel 2020 e 1,7 nel 2021) si pone in continuità con quello previsto dalla legge di bilancio per il 2017 e rifinanziato da quella successiva. Il Fondo per gli Enti territoriali presenta dotazioni destinate a finanziare sia maggiore spesa sia a dare copertura ad alcuni degli interventi riferiti alle Amministrazioni locali contenuti nel provvedimento.

Concorre all'aumento della capacità di spesa da parte degli Enti territoriali la revisione delle regole di finanza locale. Il contributo agli equilibri di finanza pubblica viene ora definito in termini di mero rispetto dell'equilibrio del bilancio contabile di cui al d.lgs. 118/2011 per tutti gli Enti, salvo che per le RSO, le quali restano sino al 2020 le disposizioni attuative della legge 243/2012. Ne consegue la possibilità di un utilizzo delle risorse rinvenienti dagli avanzi di amministrazione e dal debito. Per le RSO si prevede poi la soppressione dei tagli di risorse previsti a legislazione vigente (2,5 miliardi l'anno per il biennio 2019-2020), e la loro parziale sostituzione con la richiesta di esposizione di avanzi (1,7 miliardi nel 2019 e 800 milioni nel 2020). Sono disposti ulteriori finanziamenti per il rischio idrogeologico, la messa in sicurezza e manutenzione di strade, edifici e territori da parte di Comuni e Regioni oltre che per gli eventi atmosferici dell'autunno 2018 e l'emergenza sismica.

Infine, per quanto riguarda il miglioramento delle procedure viene individuata una apposita Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici, di cui possono avvalersi, previa convenzione e senza oneri diretti, le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali per l'analisi e la valutazione di programmi di investimento e di progetti infrastrutturali, per la elaborazione di studi di fattibilità, la verifica degli stati di avanzamento dei progetti infrastrutturali e il superamento di ostacoli nella realizzazione degli investimenti.

Il Governo è poi intervenuto sulla normativa dei contratti con il recente DL 32/2019 Esso introduce, in materia di investimenti pubblici, modifiche al Codice, norme di accelerazione degli interventi infrastrutturali e di rigenerazione urbana oltre che disposizioni relative agli eventi sismici.
In materia di appalti la novità più rilevante, come sottolineato dalla Corte in sede di audizione, è la previsione dell'adozione di un regolamento unico di attuazione e di esecuzione, che ricomprenda anche tutti gli atti applicativi del Codice fino ad ora adottati. Una scelta che restituisce chiarezza ed omogeneità di regole all'interprete ed all'operatore.
Tra le altre modifiche quelle più rilevanti riguardano l'eliminazione dell'obbligo di indicare nell'offerta la terna di subappaltatori e l'innalzamento della soglia subappaltabile dal 30 per cento al 50 per cento; la possibilità di affidamento dei lavori di manutenzione sulla base del mero progetto definitivo; la possibilità dell'esame delle offerte prima della verifica dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti; l'eliminazione del rito c.d. super speciale in tema di contenzioso; per i contratti sotto soglia[1] con l'affidamento diretto fino a quarantamila euro, da quarantamila a duecentomila euro l'affidamento di lavori previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici, e da duecentomila a cinque milioni di euro l'affidamento mediante procedura aperta con il criterio del prezzo più basso, e solo previa motivazione con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa; l'abolizione del peso massimo del 30 per cento da attribuire al punteggio economico quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa; la modifica del criterio di calcolo della c.d. "soglia di anomalia"; il reinserimento dell'incentivo del 2 per cento alla progettazione per i tecnici delle stazioni appaltanti; l'abolizione dell'albo dei direttori dei lavori e dei collaudatori per gli appalti pubblici di lavori aggiudicati con la formula del contraente generale; la possibilità da parte del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di nominare Commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali ritenuti maggiormente rilevanti.

2. Una prima parte dell'analisi è dedicata a quali sono le caratteristiche dei progetti di iniziativa delle Amministrazioni locali in opere pubbliche; quali tratti distinguono la programmazione nelle diverse aree territoriali (sia dal punto delle dimensioni, dei soggetti promotori e della specializzazione settoriale); quale la dimensione dei progetti anche in questo caso distinguendone il tratto settoriale e guardando alla programmazione negli ultimi anni. Il riavvio della progettazione privilegia le realizzazioni di piccola dimensione? Si tratta di un esame utile a comprendere la qualità delle iniziative assunte dalle Amministrazioni territoriali guardando ai progetti in corso di realizzazione negli anni più recenti.

Nella seconda e terza parte si offre un primo esame del grado di realizzazione degli interventi attraverso lo stato di avanzamento dei pagamenti e, dove indicata, la fase raggiunta dal lavoro. Ci si sofferma quindi sui tempi di realizzazione delle diverse fasi, dalla progettazione alla conclusione della esecuzione. Guardando ai progetti avviati nel periodo più recente (pur con i limiti di cui si dirà in seguito che condizionano la lettura dei dati della fonte utilizzata) ciò consente una prima valutazione degli sforzi operati con gli interventi di accelerazione della spesa? È possibile evidenziare una risposta positiva alla predisposizione di programmi di intervento più selettivi anche nella rapidità delle realizzazioni?

[1] Già nella legge di bilancio era stata prevista per le stazioni appaltanti la possibilità, in deroga al Codice (ma solo per il 2019) di affidamento dei lavori di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro mediante affidamento diretto, previa consultazione, ove esistenti, di tre operatori economici. Per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro le stazioni appaltanti, l'utilizzazione della procedura negoziata, consultando almeno 10 operatori.

L'analisi si conclude con un rapido esame dei progetti di maggiori dimensioni promossi dagli Enti territoriali per valutarne le caratteristiche principali, i soggetti promotori e i settori privilegiati e con una breve illustrazione delle principali difficoltà incontrate nella realizzazione delle opere basato sulle indicazioni fornite attraverso un questionario sottoposto ad un campione di enti.

LA BASE INFORMATIVA UTILIZZATA: POTENZIALITÀ E LIMITI

3. I dati utilizzati nel capitolo provengono dalla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche ed in particolare da quella per il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP). Tale banca dati come previsto dal d.lgs. n. 229/2011 ha come obiettivo quello di mettere a disposizione degli operatori un quadro organico degli investimenti, razionalizzando e integrando le informazioni già esistenti attraverso l'incrocio tra il monitoraggio delle opere e quello dei contratti reso possibile dall'associazione tra il codice identificativo dell'opera (CUP) e quello identificativo della gara (CIG). L'integrazione con altre banche dati amministrative (il sistema CUP del DIPE, la BDU, la banca dati dell'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC, il SIOPE) dovrebbe consentire di evitare duplicazioni e di disporre di un quadro informativo completo di tutte le opere attivate sul territorio nazionale. La banca dati avviata nell'ottobre 2014 per le opere finanziate con fondi nazionali, rappresenta uno strumento prezioso per comprendere l'avanzamento dell'opera in tutti i suoi aspetti fornendo un quadro completo del percorso di realizzazione degli interventi pubblici e, quindi, consente di poterne valutare le caratteristiche, la struttura di finanziamento, lo stato di realizzazione oltre a fornire dettagli significativi sulle procedure di selezione per gli affidamenti dei lavori.

Nell'analisi ci si è concentrati sui progetti in corso di realizzazione in cui il soggetto attuatore è una Amministrazione territoriale (Regione, Provincia, Città metropolitana e Comune). Quelli più direttamente destinatari delle misure di accelerazione e di semplificazione adottate negli ultimi anni. In questa prima fase dell'analisi non si sono considerati i progetti che fanno riferimento a società partecipate dalle Amministrazioni locali. Gli obiettivi dell'analisi hanno poi spinto a guardare agli interventi in corso di realizzazione al 31 dicembre 2018.

L'esame preliminare dei dati ha portato in evidenza numerosi limiti che ancora incidono sulla completezza delle informazioni contenute nel sistema. Limiti da ricondurre al non completo aggiornamento della base informativa di competenza delle singole amministrazioni e delle società coinvolte, alle difficoltà di interconnessione tra banche dati. Ciò se da un lato ha portato a circoscrivere le informazioni utilizzate nell'analisi, dall'altro ha spinto ad attribuire al lavoro un ulteriore obiettivo: contribuire al miglioramento del quadro informativo direttamente con l'attività di riscontro e indirettamente estendendo l'attenzione della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali ad un corretto aggiornamento dei dati da parte delle amministrazioni.

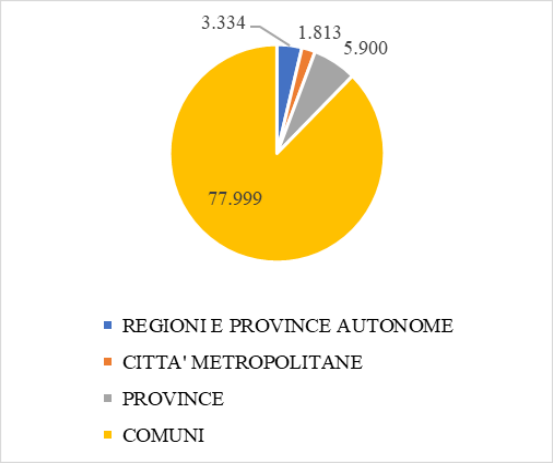
Il miglioramento della banca dati oltre a permettere un più efficace monitoraggio delle opere pubbliche, consente di rafforzare le azioni di sorveglianza nella fase di esecuzione e messa in esercizio delle opere programmate, stimolando il procedere dei programmi e dei singoli interventi che li compongono, in tal modo mettendo in luce e, quindi contrastando, le situazioni di inerzia amministrativa e tecnica che rallentano l'avanzamento degli interventi.

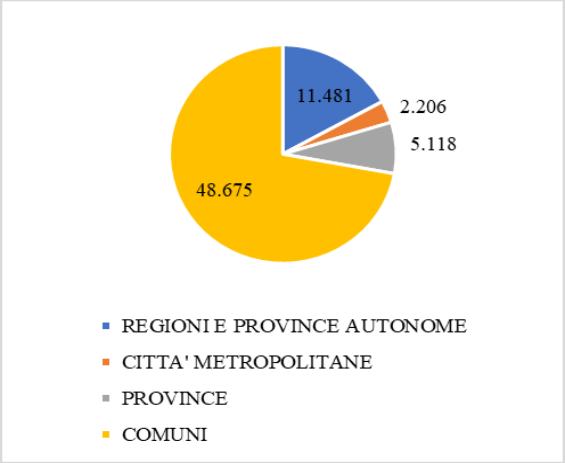
NUMEROSITÀ E VALORE FINANZIARIO DELLE OPERE IN CORSO

4. Al 31 dicembre 2018 gli Enti territoriali (Regioni e Province autonome, Città metropolitane, Province e Comuni) risultano titolari di 89.046[2] opere in corso di attuazione per un finanziamento complessivo di 67.481 milioni. Il 3,7 per cento di progetti appartiene alle Regioni (il 17 per cento in termini di finanziamento), l'8,6 per cento a Province e Città metropolitane (10,9 per cento in termini di finanziamento) e l'87,6 per cento ai Comuni (72,1 per cento come finanziamenti). Dei progetti comunali la maggior parte è ovviamente riferibile a Comuni piccoli, con popolazione fino a 5000 abitanti (40,2 per cento), mentre la quota più esigua alle grandi città; tuttavia il peso finanziario delle opere di competenza dei due gruppi di Enti collocati agli estremi dell'arco dimensionale si equivale, superando in entrambi i casi il 20 per cento del finanziamento complessivo.

GRAFICO 1

OPERE E FINANZIAMENTI PER SOGGETTO ATTUATORE





Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La lettura dei dati per settore di intervento restituisce una forte concentrazione delle opere nelle infrastrutture sociali (52,8 per cento in termini di numerosità e 40,6 per

[2] L'analisi riguarda una platea di opere pubbliche più ristretta rispetto all'universo monitorato ai sensi del d.lgs. 229 del 2011. I progetti identificati dal codice unico di progetto (CUP) presi in esame sono 89.046 e rispondono ai seguenti criteri generali di selezione:
- CUP i cui soggetti titolari/attuatori sono Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni e per i quali esiste una corrispondenza con gli enti di competenza per l'invio del rendiconto 2017 tramite la Banca Dati Unica delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP);
- CUP risultanti attivi al 2018, vale a dire riferiti ad opere in corso di realizzazione;
- CUP con finanziamento valorizzato e superiore a 100 euro;
- CUP con pagamenti non oltre il 31 dicembre 2018.

L'analisi è stata condotta monitorando i singoli progetti ed è stato necessario effettuare una attività di aggregazione a livello di CUP delle informazioni elementari presenti in banca dati BDAP-MOP a livello di codice locale progetto. Tale attività ha comportato l'esclusione delle opere per le quali le informazioni presenti non rispettano criteri di coerenza o di sufficiente affidabilità dei dati.
I dati delle opere pubbliche sono stati estratti dalla sezione della BDAP dedicata al monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) alla data del 19 marzo 2019. Nelle tavole del capitolo e delle schede regionali in appendice gli importi relativi al finanziamento e pagamento delle opere sono indicati in migliaia, mentre le classi di finanziamento, per le analisi che considerano tale aspetto, sono indicate in euro.

cento in termini di risorse assegnate), nelle infrastrutture di trasporto (il 27,8 per cento dei progetti totali, pari al 35,8 dei finanziamenti), e le infrastrutture ambientali e le risorse idriche (14 per cento delle opere e 17,7 dei finanziamenti). Decisamente residuali gli interventi indirizzati su altri settori.

TAVOLA 1

OPERE PER SETTORE DI INTERVENTO

(in migliaia)

SETTORE/SOTTOSETTORE DI INTERVENTO	n. CUP	comp %	finanziamento	comp %
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	12.436	14,0	11.977	17,7
Difesa del suolo	5.270	42,4	4.774	39,9
Protezione, valorizzazione e fruizione dell'ambiente	2.921	23,5	1.781	14,9
Riassetto e recupero di siti urbani e produttivi	280	2,3	435	3,6
Risorse idriche e acque reflue	2.038	16,4	2.260	18,9
Smaltimento rifiuti	1.927	15,5	2.726	22,8
Infrastrutture del settore energetico	2.486	2,8	1.653	2,4
Infrastrutture di trasporto	24.790	27,8	24.184	35,8
Aeroportuali	45	0,2	64	0,3
Ferrovie	54	0,2	775	3,2
Marittime lacuali e fluviali	272	1,1	961	4,0
Stradali	23.782	95,9	16.770	69,3
Trasporti multimodali e altre modalità di trasporto	149	0,6	518	2,1
Trasporto urbano	488	2,0	5.096	21,1
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	567	0,6	902	1,3
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	594	0,7	354	0,5
Infrastrutture sociali	47.001	52,8	27.369	40,6
Abitative	1.842	3,9	1.632	6,0
Altre infrastrutture sociali	10.361	22,0	5.512	20,1
Beni culturali	3.923	8,3	3.540	12,9
Culto	888	1,9	332	1,2
Difesa	149	0,3	84	0,3
Direzionali e amministrative	2.452	5,2	1.249	4,6
Giudiziarie e penitenziarie	96	0,2	478	1,7
Pubblica sicurezza	488	1,0	197	0,7
Sanitarie	573	1,2	1.235	4,5
Sociali e scolastiche	19.055	40,5	9.784	35,7
Sport, spettacolo e tempo libero	7.174	15,3	3.327	12,2
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	330	0,4	163	0,2
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	730	0,8	657	1,0
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	29	0,0	50	0,1
Servizi per la p.a. E per la collettività	83	0,1	172	0,3
Totale complessivo	89.046	100,0	67.481	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

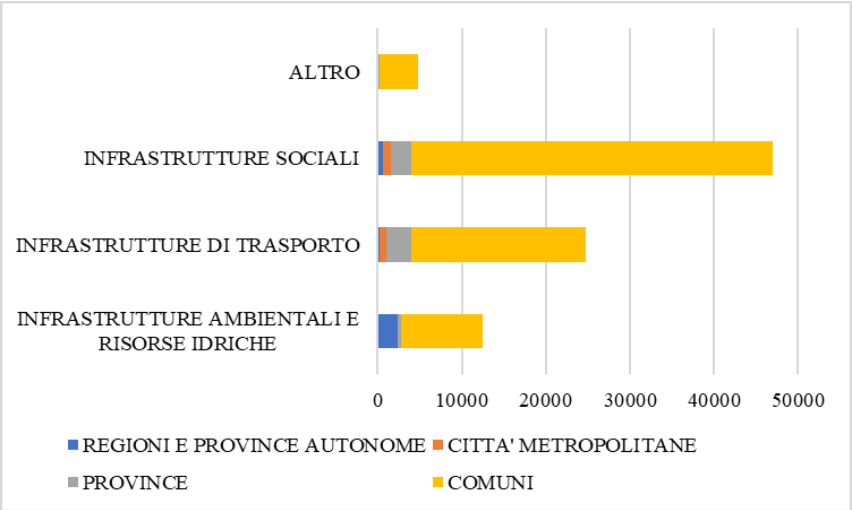
Nell'ambito delle infrastrutture sociali, 19.055 interventi (il 40,5 per cento del totale) sono destinati alle strutture socio-scolastiche con oltre 9 miliardi di finanziamento. In particolare, il 74 per cento degli interventi sono in realizzazione nelle scuole elementari, medie e superiori ed altri edifici scolastici con un finanziamento di oltre 7 miliardi e poco più del 6 per cento sono destinati a strutture socio-assistenziali o culturali. Tra le infrastrutture di trasporto circa il 96 per cento (23.782) sono opere stradali con un finanziamento complessivo di oltre 16,7 miliardi (il 69,3 per cento del totale per le infrastrutture trasporti): si tratta principalmente (per il 74 per cento delle opere) di strade regionali, provinciali e comunali cui sono destinate risorse per 13,9

miliardi; mentre per il trasporto urbano gli interventi sono circa il 2 per cento, ma con un peso in termini di risorse attivate del 20 per cento[3]: Il terzo settore che vede più attive le Amministrazioni territoriali riguarda, come detto, le infrastrutture ambientali e le risorse idriche con 12.436 opere in corso con un finanziamento di quasi 12 miliardi, prevalentemente destinato agli interventi in difesa del suolo (4,7 miliardi pari al 40 per cento delle risorse complessiva del settore). In particolare si tratta di opere di regimazione delle acque nel 30 per cento dei casi (il 34 per cento in termini di finanziamento), poco meno (circa il 28 per cento degli interventi) riguarda altre strutture di difesa del suolo, opere che presentano in media un finanziamento inferiore al milione di euro, salvo per un intervento di cui è titolare la Regione Puglia che presenta un finanziamento di 100 milioni ed è destinato a realizzare opere strutturali di mitigazione del rischio idraulico e geomorfologico e di erosione costiera. In termini di numerosità sono rilevanti anche gli interventi sui corsi d'acqua.

La lettura combinata dei dati in base alla tipologia di ente e al settore di intervento evidenzia che le Regioni e PPAA investono prioritariamente per infrastrutture ambientali e risorse idriche (70 per cento delle opere), le Città metropolitane in infrastrutture sociali (52,3 per cento), le Province in infrastrutture di trasporto (51,1 per cento) e i Comuni in infrastrutture sociali (55,2 per cento): una destinazione delle risorse che rispecchia le funzioni specifiche attribuite dall'ordinamento agli enti territoriali. Nei tre settori principali la prevalenza di opere in termini numerici si riscontra ovviamente nei comuni, ma dal punto di vista finanziario è prevalente il peso delle Regioni con investimenti medi decisamente superiori a quelli comunali in tutti i settori.

GRAFICO 2

OPERE PER SETTORE DI INTERVENTO E SOGGETTO ATTUATORE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

[3] Sono poche opere (28) di cui sono titolari 10 Comuni, 1 Città metropolitana e 2 Regioni e riguardano la realizzazione di linee metropolitane e tramviarie; il peso finanziario è quindi particolarmente rilevante, oltre 4 miliardi dei quali quasi 2 per le linee metro di Milano e Napoli.

Nell'ambito dei Comuni la fascia demografica inferiore ai 5.000 abitanti presenta il numero più elevato di opere in corso (oltre il 40 per cento delle 77.999 opere comunali) e la numerosità degli interventi decresce per le fasce dimensionali più elevate, ma solo come conseguenza del minor numero di Enti che vi appartengono. Infatti, se un piccolo Comune è titolare mediamente di circa 7 opere, per i Comuni oltre i 60.000 abitanti si arriva a 92 e le grandi città superano in media i 200 progetti.

TAVOLA 2

OPERE PER SETTORE DI INTERVENTO (COMP.% PER SOGGETTO ATTUATORE)

	Soggetti attuatori				Fasce dimensionali dei comuni					
settori	Regioni e Province autonome	Città metropolitane	Province	Comuni	<5000	>=5000<10000	>=10000<20000	>=20000<60000	>=60000<250000	>=250000
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	70,3	3,6	7,0	12,3	16,1	12,2	9,8	9,3	8,0	5,9
Infrastrutture del settore energetico	0,8	0,4	0,4	3,1	4,5	3,1	2,5	2,1	1,1	1,1
Infrastrutture di trasporto	7,9	43,1	51,1	26,6	26,6	26,7	28,1	26,8	25,4	23,2
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	0,4	0,0	0,1	0,7	0,9	0,8	0,6	0,6	0,3	0,3
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	1,9	0,1	0,2	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5
Infrastrutture sociali	17,7	52,3	40,9	55,2	49,5	55,4	57,0	59,5	63,3	67,3
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	0,0	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5
Opere, impianti, attrezzature per att. produttive, ricerca e impresa sociale	0,7	0,1	0,2	0,9	1,2	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servizi per la p.a. e la collettivita'	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,3
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Più del 40 per cento di opere ha un finanziamento compreso tra 100 e 500 migliaia di euro, di poco inferiore (35,1 per cento) è il peso degli interventi al di sotto dei 100 mila euro, solo per Regioni e Città metropolitane la percentuale degli interventi di minori dimensioni finanziarie scende al di sotto del 20 per cento, mentre è crescente il peso di quelle fino a 10 milioni. A fronte di un ammontare di risorse che in media è di circa 770 mila euro, specificamente per i Comuni tale importo scende a circa 624mila, mentre per le Regioni supera i 3 milioni, ad indicare una differente complessità e rilevanza delle opere di competenza regionale. Grandi investimenti che superano il valore di 50 milioni incidono per meno dell'1 per cento sul totale data la loro scarsa diffusione. Anche guardando ai tre settori principali che caratterizzano le opere locali, si conferma una forte concentrazione delle opere con finanziamenti al di sotto dei 500 mila euro; per le infrastrutture sociali l'importo medio è di circa 580 mila euro, mentre per le infrastrutture di trasporto e le ambientali è poco inferiore a 1 milione. La lettura dei dati per classe di finanziamento fa risaltare, sia con riferimento al soggetto attuatore

che con riferimento ai settori di intervento, una netta linea di demarcazione che segna una soglia economica di investimento oltre la quale difficilmente le amministrazioni territoriali riescono a spingersi: opere che comportano un impegno economico pari o superiore ai 10 milioni presentano una drastica riduzione nella numerosità rappresentando solo 0,6 per cento del totale, 534 opere attuate prioritariamente da Comuni e Regioni.

TAVOLA 3

OPERE PER CLASSE DI FINANZIAMENTO E SOGGETTO ATTUATORE

						composizione %				
classe finanziamento	Regioni e PPAA	Città metropolitane	Province	Comuni	totale	Regioni e PPAA	Città metropolitane	Province	Comuni	totale
<100.000	622	336	1.934	28.354	31.246	18,7	18,5	32,8	36,4	35,1
>=100.000<500.000	1221	783	2.343	31.405	35.748	36,6	43,2	39,7	40,3	40,1
>=500.000<1.000.000	727	296	754	9.052	10.829	21,8	16,3	12,8	11,6	12,2
>=1.000.000<10.000.000	633	362	795	8.814	10.603	19,0	20,0	13,5	11,3	11,9
>=10.000.000<50.000.000	96	33	66	338	534	2,9	1,8	1,1	0,4	0,6
>=50.000.000<100.000.000	22	2	6	21	51	0,7	0,1	0,1	0,0	0,1
>=100.000.000	13	1	2	15	35	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0
Totale complessivo	3.334	1.813	5.900	77.999	89.046	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.1

OPERE PER CLASSE DI FINANZIAMENTO E SETTORE DI INTERVENTO

					composizione %			
classe finanziamento	infrastrutture ambientali e risorse idriche	infrastrutture di trasporto	infrastrutture sociali	altri settori	infrastrutture ambientali e risorse idriche	infrastrutture di trasporto	infrastrutture sociali	altri settori
<100.000	3.709	9.144	16.610	1.783	29,8	36,9	35,3	37,0
>=100.000<500.000	4.587	10.424	18.864	1.876	36,9	42,0	40,1	38,9
>=500.000<1.000.000	1.851	2.621	5.905	452	14,9	10,6	12,6	9,4
>=1.000.000<10.000.000	2.150	2.371	5.423	659	17,3	9,6	11,5	13,7
>=10.000.000<50.000.000	127	190	176	41	1,0	0,8	0,4	0,9
>=50.000.000<100.000.000	7	21	16	7	0,1	0,1	0,0	0,1
>=100.000.000	5	19	7	1	0,0	0,1	0,0	0,0
Totale complessivo	12.436	24.790	47.001	4.819	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

LA maggior parte delle opere in realizzazione risulta attivata tra il 2016 e il 2018 (circa il 40 per cento), a seguire quelle attivate nel biennio 2014-2015 (22,5 per cento) e nel periodo 2006-2011 (20 per cento). Tra le opere avviate nell'ultimo triennio, continuano ad essere prevalenti per numero le infrastrutture sociali. La maggiore concentrazione di progetti nel periodo più recente è in coerenza con il taglio della presente analisi che limita l'universo osservato ai CUP ancora attivi nel 2018, con la conseguenza che progetti più datati nel tempo, essendo presumibilmente arrivati a conclusione, sono stati chiusi e pertanto usciti dal campo di osservazione prescelto. Tuttavia, non è da escludere che il dato sull'anzianità dei CUP attivi possa in parte riflettere l'esito positivo delle politiche di incentivazione degli investimenti fortemente perseguite nelle ultime due legislature: sintomatico di questo effetto potrebbe essere valutato il fatto che la percentuale di opere attivate nell'ultimo triennio è comunque superiore alla quota di progetti più anziani che risultano ad uno stadio di avanzamento procedurale prossimo alla chiusura dell'intervento.

TAVOLA 4

OPERE PER ANNO DI ATTIVAZIONE E SOGGETTO ATTUATORE

fascia anno di attivazione CUP	Regioni e PPAA	Città metropolitane	Province	Comuni	totale	*Regioni e PPAA*	*Città metropolitane*	*Province*	*Comuni*	*totale*
ante 2000	17	2	8	102	129	*0,5*	*0,1*	*0,1*	*0,1*	*0,1*
dal 2000 al 2005	160	48	120	2.065	2.393	*4,8*	*2,6*	*2,0*	*2,6*	*2,7*
dal 2006 al 2011	1.130	441	1.236	15.574	18.381	*33,9*	*24,3*	*20,9*	*20,0*	*20,6*
dal 2012 al 2013	566	272	1.107	10.272	12.217	*17,0*	*15,0*	*18,8*	*13,2*	*13,7*
dal 2014 al 2015	751	275	1.163	17.887	20.076	*22,5*	*15,2*	*19,7*	*22,9*	*22,5*
dal 2016 al 2018	710	775	2.266	32.099	35.850	*21,3*	*42,7*	*38,4*	*41,2*	*40,3*
Totale complessivo	3.334	1.813	5.900	77.999	89.046	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*	*100,0*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 4.1

OPERE PER ANNO DI ATTIVAZIONE E SETTORE INTERVENTO

Fascia anno di attivazione CUP	Infrastrutture ambientali e risorse idriche	Infrastrutture del settore energetico	Infrastrutture di trasporto	Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	Infrastrutture sociali	Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	Opere, impianti ed attrezzature per attivita' produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	Servizi per la p.a. E per la collettività	Totale complessivo
ante 2000	30	1	28	6		62		1		1	129
dal 2000 al 2005	491	33	660	53	1	1.103	2	18		32	2.393
dal 2006 al 2011	3.151	730	4.725	216	71	9.217	66	151	9	45	18.381
dal 2012 al 2013	1.896	437	2.701	105	95	6.873	9	97	4		12.217
dal 2014 al 2015	2.928	526	5.094	102	132	11.134	37	117	4	2	20.076
dal 2016 al 2018	3.940	759	11.582	85	295	18.612	216	346	12	3	35.850
Totale complessivo	12.436	2.486	24.790	567	594	47.001	330	730	29	83	89.046

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La lettura dei dati per territorio evidenzia che, in termini di numerosità, le opere in realizzazione al Nord eguagliano quelle attive complessivamente nelle restanti aree del Paese, anche se, scendendo ad un maggiore dettaglio di area geografica, la percentuale più elevata di interventi si registra al Sud con il 26 per cento dei CUP, segue il Nord ovest con il 23,8 per cento e il Nord-est con il 22,5 per cento. Nel Centro si concentra solo il 15,4 per cento delle opere e nelle Isole il 12,3. Sotto il profilo finanziario le risorse sono ripartite con la stessa proporzione tra Nord (37,2 per cento) e Sud (36,8 per cento), mentre le opere attivate al Centro assorbono l'11 per cento dei finanziamenti complessivi e nelle Isole il 9,4 per cento. Nel Nord-ovest, Nord-est e Centro la percentuale in termini di finanziamento risulta inferiore alla corrispondente quota in termini di numerosità, ad indicare una forte prevalenza di opere di valore economico contenuto, al contrario al Sud e nelle Isole, dove il peso dei progetti in termini quantitativi è inferiore a quello in termini finanziari per la presenza di opere con un

quadro economico decisamente importante[4] in cui svolge un ruolo fondamentale il ciclo di programmazione comunitaria.

TAVOLA 5

OPERE PER REGIONE E AREA TERRITORIALE

(in migliaia)

area territoriale	Regione	n. CUP	comp %	finanziamento	comp %
Nord ovest	Valle d'Aosta	484	0,5	337.908	0,5
	Piemonte	8.289	9,3	3.260.094	4,8
	Lombardia	10.381	11,7	7.368.343	10,9
	Liguria	2.026	2,3	885.978	1,3
	totale Nord ovest	**21.180**	**23,8**	**11.852.324**	**17,6**
Nord est	Trentino-Alto Adige	2.994	3,4	1.885.738	2,8
	Veneto	7.509	8,4	5.788.399	8,6
	Friuli-Venezia Giulia	2.349	2,6	1.078.281	1,6
	Emilia Romagna	7.220	8,1	4.474.809	6,6
	totale Nord est	**20.072**	**22,5**	**13.227.227**	**19,6**
Centro	Toscana	4.602	5,2	3.435.142	5,1
	Umbria	1.714	1,9	665.331	1,0
	Marche	3.426	3,8	1.247.533	1,8
	Lazio	3.936	4,4	2.335.741	3,5
	totale Centro	**13.678**	**15,4**	**7.683.747**	**11,4**
Sud	Abruzzo	2.145	2,4	1.232.243	1,8
	Molise	1.554	1,7	711.845	1,1
	Basilicata	2.023	2,3	1.162.454	1,7
	Campania	7.592	8,5	12.032.469	17,8
	Puglia	5.068	5,7	5.372.913	8,0
	Calabria	4.737	5,3	4.303.599	6,4
	totale Sud	**23.119**	**26,0**	**24.815.523**	**36,8**
Isole	Sicilia	5.657	6,4	6.478.497	9,6
	Sardegna	5.340	6,0	3.423.694	5,1
	totale Isole	**10.997**	**12,3**	**9.902.191**	**14,7**
totale	**Totale complessivo**	**89.046**	**100,0**	**67.481.012**	**100,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

In tutte le aree territoriali, indistintamente, si confermano come settori prevalenti le infrastrutture di trasporto, ambientali e sociali; tuttavia la declinazione più dettagliata della natura dei progetti localizzati nelle diverse aree geografiche consente di rilevare che gli investimenti in infrastrutture di trasporto si concentrano maggiormente nel Nord (28,8 per cento nel Nord-ovest e 25,1 per cento nel Nord-est), mentre per le infrastrutture ambientali il 36 per cento delle opere è di competenza di enti del Sud. In quest'area si ha anche il maggior numero degli interventi in ambito energetico e per le aree produttive e dei servizi per la PA. Su telecomunicazioni e tecnologie informatiche investono soprattutto gli enti del Nord, mentre alle Isole appartiene la quota principale di opere per il mercato del lavoro e la formazione. Le infrastrutture sociali rappresentano circa il 20 per cento delle opere sia per gli Enti del Nord che del Sud, mentre tra il 12 e il 16 per cento quelle avviate nell'area centrale e nelle Isole; in tutte le

[4] Ciò si evidenzia in particolare per la Campania con l'8,5 per cento di opere dell'area Sud, ma con un peso finanziario del 17,8 per cento e la Sicilia con il 6,4 per cento in termini di numerosità e il 9,6 in termini di risorse destinate.

aree territoriali, comunque, oltre il 50 per cento dei progetti è dedicato alle c.d. *soft infrastructures* in cui rientrano soprattutto arredo urbano cimiteri, illuminazione pubblica e verde pubblico, opere per il recupero o restauro di beni culturali e interventi sugli edifici pubblici. Il centro appare come l'area territoriale meno dinamica in termini di interventi attivati, tranne che per sviluppo tecnologico e innovazione in cui rappresenta il 31 per cento delle opere a livello nazionale (la quota più elevata tra le aree).

Sotto il profilo finanziario in tutte le aree circa il 40 per cento delle risorse è destinato alle infrastrutture sociali, mentre differenze territoriali sono più evidenti per gli investimenti ambientali e per quelli inerenti al trasporto e seguono un andamento analogo a quello descritto in termini di numerosità di progetti. La composizione dei finanziamenti per ciascuno dei settori principali e anche per i residuali evidenzia una netta prevalenza per gli Enti del Sud: 54,8 per cento delle infrastrutture ambientali, 29,8 per le infrastrutture di trasporto, 35,3 per le infrastrutture sociali e 35,4 per gli altri settori.

TAVOLA 6

OPERE PER AREA TERRITORIALE E SETTORE

	n. CUP					Finanziamenti (in migliaia)				
area territoriale	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	INFRASTRUTTURE SOCIALI	altri settori	TOTALE	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	INFRASTRUTTURE SOCIALI	altri settori	TOTALE
Nord ovest	2.454	7.135	10.633	958	21.180	1.110.400	5.078.581	5.066.948	596.395	11.852.323
Nord est	2.189	6.230	10.823	830	20.072	1.285.810	6.023.013	5.327.626	590.778	13.227.227
Centro	1.411	4.151	7.472	644	13.678	1.030.337	2.989.643	3.389.156	274.610	7.683.747
Sud	4.479	4.733	12.330	1.577	23.119	6.563.569	7.199.845	9.655.650	1.396.460	24.815.523
Isole	1.903	2.541	5.743	810	10.997	1.987.266	2.892.816	3.930.058	1.092.052	9.902.191
Totale	12.436	24.790	47.001	4.819	89.046	11.977.382	24.183.897	27.369.438	3.950.295	67.481.012
	composizione % per settore di intervento									
Nord ovest	11,6	33,7	50,2	4,5	100,0	9,4	42,8	42,8	5,0	100,0
Nord est	10,9	31,0	53,9	4,1	100,0	9,7	45,5	40,3	4,5	100,0
Centro	10,3	30,3	54,6	4,7	100,0	13,4	38,9	44,1	3,6	100,0
Sud	19,4	20,5	53,3	6,8	100,0	26,4	29,0	38,9	5,6	100,0
Isole	17,3	23,1	52,2	7,4	100,0	20,1	29,2	39,7	11,0	100,0
Totale	14,0	27,8	52,8	5,4	100,0	17,7	35,8	40,6	5,9	100,0
	composizione % per area territoriale									
Nord ovest	19,7	28,8	22,6	19,9	23,8	9,3	21,0	18,5	15,1	17,6
Nord est	17,6	25,1	23,0	17,2	22,5	10,7	24,9	19,5	15,0	19,6
Centro	11,3	16,7	15,9	13,4	15,4	8,6	12,4	12,4	7,0	11,4
Sud	36,0	19,1	26,2	32,7	26,0	54,8	29,8	35,3	35,4	36,8
Isole	15,3	10,3	12,2	16,8	12,3	16,6	12,0	14,4	27,6	14,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

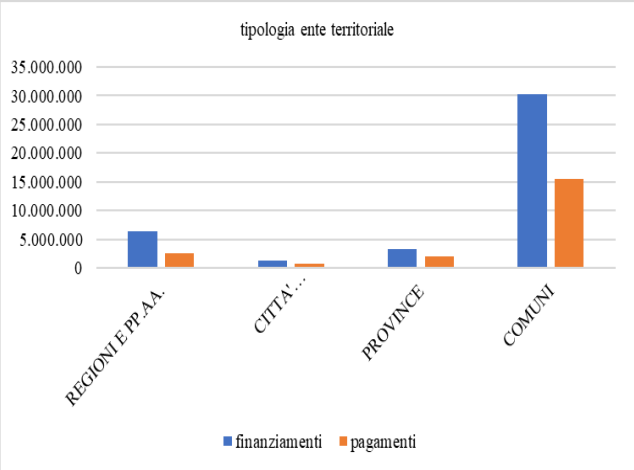
L'AVANZAMENTO FINANZIARIO

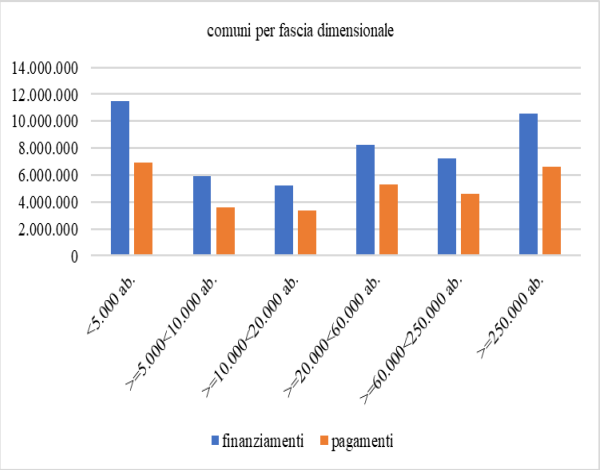
5. Le opere attualmente in corso procedono in termini finanziari, quindi con pagamenti, in maniera non omogenea in base alla tipologia di soggetto attuatore, tipo di intervento o, soprattutto, in considerazione della rilevanza economica e progettuale delle stesse. Seppure con la necessaria cautela dettata dalle criticità riscontrate nella tempistica di aggiornamento della banca dati che rendono più incerte le informazioni sui pagamenti, è comunque possibile effettuare alcune considerazioni sull'avanzamento finanziario degli investimenti. Una quota non esigua di progetti, pur essendo stati finanziati non risulterebbero, a tutto il 2018, associati ad alcun pagamento: la percentuale di CUP per i quali risulta erogata la spesa si ferma, infatti, al 61,2 per cento (54.453 su 89.046). Le diverse tipologie di enti territoriali si attestano intorno alla percentuale nazionale, ma va segnalato che le Regioni e PPAA e le Province registrano *performances* migliori con più del 66 per cento di progetti in pagamento, mentre le Città metropolitane e i Comuni con più di 250mila abitanti presentano il livello più basso di avanzamento finanziario (51,6 per cento le prime e 50 per cento gli altri). I pagamenti cumulati riferiti alla totalità delle opere osservate ammontano, a fine 2018, a 20.748 milioni rispetto ai 67.481 milioni di risorse complessivamente attivate, poco più del 30 per cento, con percentuali più elevate per le Province e i Comuni e più basse invece per Regioni e Città metropolitane. Resta quindi elevata – anche se probabilmente sovrastimata a causa del non completo aggiornamento dei dati - la quota di risorse finanziate e ancora non utilizzate al 31 dicembre 2018. Tuttavia, relativamente alle opere che almeno in parte sono state pagate, il livello di avanzamento finanziario è pari al 50,1 per cento; rispetto a tale indice complessivo, la percentuale si abbassa per le opere delle Regioni e PPAA e delle città più grandi, mentre il rapporto migliora soprattutto per le province e per i piccoli Comuni (59,4 per cento per le prime e 55,2 per i secondi).

GRAFICO 3

AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLE OPERE PER SOGGETTO ATTUATORE

(in migliaia)





Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

I due settori di intervento che presentano il grado più elevato di realizzazione (intorno al 70 per cento) sono le infrastrutture per le telecomunicazioni e le tecnologie informatiche e i servizi per la PA e la collettività[5], a seguire con il 53,2 per cento di progresso in termini di pagamenti vi sono le opere destinate alle aree produttive e l'infrastrutturazione del settore energetico (49,6 per cento)[6]; si tratta, tuttavia, di un numero contenuto di progetti e con un peso finanziario decisamente molto ridotto. Tra i settori più rilevanti, invece, le infrastrutture sociali presentano un livello di pagamenti pari al il 51,4 per cento in rapporto al finanziamento[7], quelle ambientali al 47,8 per cento[8] e le infrastrutture di trasporto al 49,5 per cento[9].

Il rilievo finanziario delle opere si conferma, pertanto, elemento determinante ai fini di una maggiore dinamica di spesa, così le opere con finanziamenti al di sotto dei 100mila euro raggiungono un grado di realizzazione superiore al 91 per cento, percentuale che invece decresce in funzione di livelli più elevati di finanziamento. Le opere "polvere" presentano sì un alto grado di realizzazione finanziaria, ma hanno anche un peso, sia in termini di risorse attivate che pagate, molto contenuto (i pagamenti rappresentano il 3,8 per cento del totale); le opere intermedie, di valore compreso tra 1 e 10 milioni, sono quelle che espongono il rapporto migliore tra rilevanza finanziaria e grado di realizzazione: rappresentano, infatti, quasi il 40 per cento dei pagamenti e un avanzamento superiore al 51 per cento.

TAVOLA 7

AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLE OPERE PER SETTORE INTERVENTO

(in migliaia)

settore di intervento	n. CUP	finanziamento	pagamento	% avanzamento finanziario
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	7.345	6.356.170	3.035.534	47,8
Infrastrutture del settore energetico	1.583	873.390	433.288	49,6
Infrastrutture di trasporto	15.052	15.835.539	7.832.931	49,5
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	396	567.090	301.959	53,2
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	328	170.694	120.840	70,8
Infrastrutture sociali	29.044	16.940.320	8.712.095	51,4
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	195	62.742	19.140	30,5
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	438	409.388	199.407	48,7
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	16	42.937	6.880	16,0
Servizi per la p.a. E per la collettività	56	123.329	85.619	69,4
Totale complessivo	54.453	41.381.598	20.747.693	50,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

[5] Nel primo settore i progetti più avanzati riguardano cavidotti e opere di cablaggio e centraline, infrastrutture *hardware* e *software*, impianti wireless e locali adibiti a centri per servizi informatici, mentre nel secondo settore è iscritto un numero residuale di opere che potrebbero essere classificate anche in altri settori poiché riguardano interventi vari che vanno dalla manutenzione di edifici scolastici, alla realizzazione di impianti sportivi e ricreativi, agli impianti di illuminazione pubblica e delle reti fognarie, agli arredi urbani. Sono quasi esclusivamente interventi comunali.

[6] Sugli interventi connessi alla produzione di energia si è raggiunto oltre il 67 per cento di realizzazione e tra questi sono particolarmente avanzati i progetti relativi alla produzione attraverso fonti di energia rinnovabile

[7] Tra queste, in particolare, le opere relative agli edifici scolastici e ai beni culturali; mentre gli interventi in ambito sanitario presentano un grado di realizzazione al 17,7 per cento.

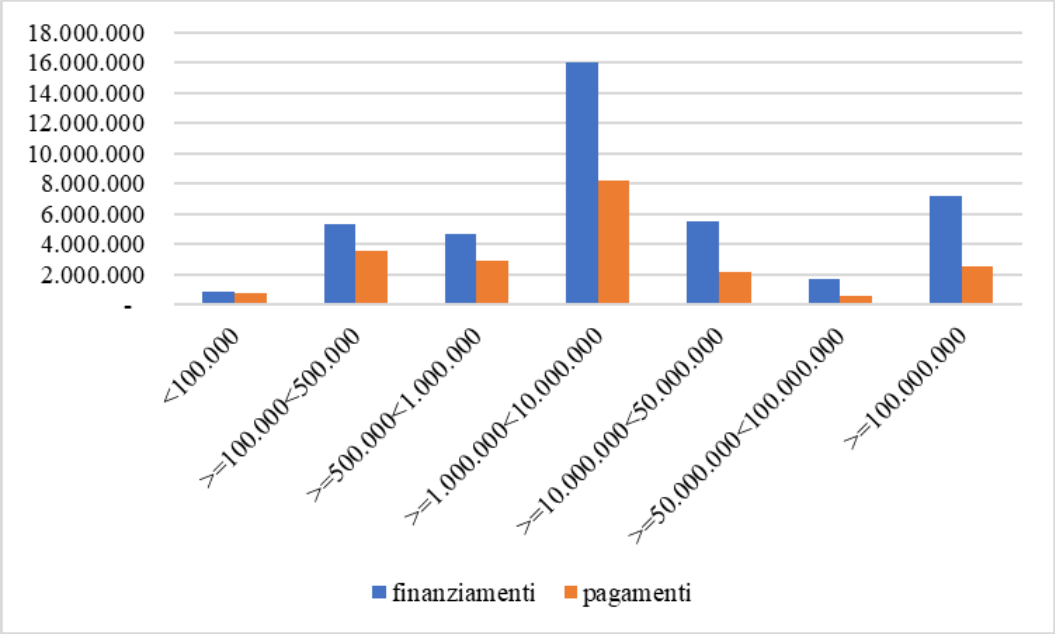
[8] In prevalenza opere di riassetto e recupero di siti urbani e produttivi.

[9] Trasporti multimodali e interporti.

GRAFICO 4

AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLE OPERE PER CLASSE DI FINANZIAMENTO

(in migliaia)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

L'avanzamento finanziario ha un andamento coerente con l'anno di attivazione dei CUP: le opere attivate nell'ultimo triennio presentano un grado di realizzazione del 29,6 compatibile con fasi ancora iniziali di realizzazione dei progetti, mentre con l'anzianità delle opere cresce il grado di realizzazione e si posiziona oltre il 50 per cento circa per gli interventi avviati prima del 2012. L'indice di realizzazione finanziaria, pertanto, cresce fisiologicamente con l'anzianità dei progetti, tuttavia assume altresì connotati patologici (indicativi di opere bloccate o che hanno subito forti rallentamenti nel percorso di realizzazione) nel momento in cui, a distanza di oltre dieci anni dall'avvio, risulta utilizzata poco più della metà dei finanziamenti assegnati.

TAVOLA 8

AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLE OPERE PER PERIODO DI ATTIVAZIONE

(in migliaia)

periodo di attivazione del CUP	n. CUP	di cui con pagamenti	%	finanziamenti	di cui per CUP con pagamenti	pagamenti	%	%	comp% dei pagamenti
	a	b	b/a	c	d	e	e/c	e/d	f
ante 2000	129	69	53,5	1.589.674	1.068.850	546.526	34,4	51,1	2,6
dal 2000 al 2005	2.393	1.616	67,5	9.356.339	7.173.163	3.718.705	39,7	51,8	17,9
dal 2006 al 2011	18.381	14.196	77,2	20.398.309	14.445.329	8.606.999	42,2	59,6	41,5
dal 2012 al 2013	12.217	8.916	73,0	9.855.475	6.988.635	3.220.014	32,7	46,1	15,5
dal 2014 al 2015	20.076	13.376	66,6	10.217.609	6.585.106	3.140.409	30,7	47,7	15,1
dal 2016 al 2018	35.850	16.280	45,4	16.063.606	5.120.515	1.515.041	9,4	29,6	7,3
Totale complessivo	89.046	54.453	61,2	67.481.012	41.381.598	20.747.693	30,7	50,1	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Le aree del Paese più dinamiche in termini di pagamenti degli investimenti risultano essere il Nord-ovest (54,5 per cento), il Centro (53,8 per cento) e le Isole (51,7 per cento), mentre presentano livelli più bassi di realizzazione i progetti degli enti del Nord-est e del Sud. Ma anche su tale risultato sembra svolgere un ruolo determinante l'entità finanziaria degli investimenti, indicativa di opere caratterizzate da elevata complessità progettuale e realizzativa.

TAVOLA 9

AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLE OPERE PER AREA GEOGRAFICA

(in migliaia)

area territoriale	n. CUP	di cui con pagamenti	%	finanziamenti	di cui per CUP con pagamenti	pagamenti	%	%
	a	b	b/a	c	d	e	e/c	e/d
Nord ovest	21.180	12.512	59,1	11.852.323	8.144.012	4.437.941	37,4	54,5
Nord est	20.072	12.742	63,5	13.227.227	8.903.728	4.280.851	32,4	48,1
Centro	13.678	7.747	56,6	7.683.747	4.665.094	2.508.673	32,6	53,8
Sud	23.119	14.373	62,2	24.815.523	13.965.316	6.571.723	26,5	47,1
Isole	10.997	7.079	64,4	9.902.191	5.703.449	2.948.504	29,8	51,7
totale	89.046	54.453	61,2	67.481.012	41.381.598	20.747.693	30,7	50,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

L'AVANZAMENTO PROCEDURALE

6. Il livello di realizzazione dei progetti non concerne soltanto l'aspetto finanziario, ma anche l'avanzamento fisico di cui la fase procedurale dell'opera può essere considerato un indicatore. Questo, purtroppo, appare essere il dato di maggiore fragilità della banca dati, nonostante rientri nel contenuto informativo minimo obbligatorio previsto dagli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 229 del 2011[10] ; tuttavia non si è voluto tralasciare del tutto questo aspetto, che sicuramente arricchisce l'analisi di contenuti diversi da quelli strettamente finanziari e consente anche di cogliere, in qualche modo, lo sviluppo temporale delle opere locali.

La fase procedurale non sempre è stata indicata dal soggetto tenuto al monitoraggio del CUP, ma laddove l'informazione è stata resa, ci restituisce un quadro in cui su 49.012[11] opere, circa il 16 per cento a fine 2018 è in fase progettuale, 17.976 (pari al 37 per cento) si trovano in fase di esecuzione lavori, mentre il 46 per cento sarebbero ormai completate in quanto in fase di collaudo o funzionalità o di chiusura intervento[12].

Queste ultime presentano coerentemente anche il livello più elevato di realizzazione finanziaria (che si attesta tra il 70 e l'80 per cento), mentre le opere in fase

[10] Con decreto del Ragioniere Generale dello Stato del 2013 è stato definito il dettaglio dei dati anagrafici, fisici e procedurali delle opere pubbliche che le Amministrazioni pubbliche e i soggetti, anche diversi, destinatari di finanziamenti e agevolazioni a carico del bilancio pubblico sono tenuti a rendere disponibili alla banca dati unica.

[11] CUP attivi sui quali è stato effettuato un pagamento ed è stata indicata la fase procedurale

[12] Residuale la classificazione "altro" (1,4 per cento dei progetti) in cui sono state raggruppate fasi procedurali non omogenee con la articolazione standardizzata prevista dal Quadro strategico nazionale.

di esecuzione lavori hanno un grado di realizzo di poco superiore al 46 per cento e quelle in progettazione circa del 29 per cento.

Tra le opere in progettazione il 45,5 per cento è composto da progetti attivati nell'ultimo triennio, quelli in fase di esecuzione lavori sono stati attivati nel 33,6 per cento nello stesso periodo, mentre i progetti completati anche se non ancora chiusi sono stati attivati prevalentemente (31,7 per cento) tra il 2006 e il 2011.

TAVOLA 10

AVANZAMENTO PROCEDURALE DELLE OPERE PER PERIODO DI ATTIVAZIONE

	ante 2000		2001-2005		2006-2011		2012-2013		2014-2015		2016-2018		totale	
fasi procedurali	n. CUP	% avanzamento finanziario	n. CUP	% avanzamento finanziario	n. CUP	% avanzamento finanziario	n. CUP	% avanzamento finanziario	n. CUP	% avanzamento finanziario	n. CUP	% avanzamento finanziario	n. CUP	% avanzamento finanziario
Studio di fattibilità	1	3,9	2	96,6	45	19,6	18	7,2	53	5,6	179	1,9	298	7,3
Progettazione Preliminare	1	1,0	21	33,7	104	10,3	65	9,1	137	10,7	212	2,4	540	8,4
Progettazione Definitiva	3	82,9	27	40,0	254	20,7	158	14,6	243	14,2	345	8,3	1.030	18,5
Progettazione Esecutiva	6	39,1	115	56,0	939	46,7	733	22,0	1.281	24,2	2.769	16,5	5.843	35,9
Esecuzione Lavori	20	45,5	570	40,5	3.999	51,9	2.941	44,9	4.403	49,5	6.043	42,1	17.976	46,3
Collaudo	9	84,3	229	77,0	1.816	77,7	1.209	65,1	1.885	73,5	1.859	78,1	7.007	74,7
Funzionalità	5	69,9	273	66,2	2.831	76,3	1.435	74,3	1.482	55,1	789	70,2	6.815	71,0
Chiusura intervento	16	123,5	291	69,7	2.521	78,7	1.401	76,7	2.347	81,4	2.222	74,4	8.798	77,0
Altro			5	92,1	188	78,6	140	40,4	102	42,5	270	46,8	705	57,2
Totale complessivo	61	42,4	1.533	51,4	12.697	60,9	8.100	48,5	11.933	48,1	14.688	33,5	49.012	51,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Le informazioni sulla fase di attuazione consentono di poter stimare, seppure in misura approssimata, i tempi di realizzazione degli interventi, non tanto per quantificare in valore assoluto gli anni impiegati per completare le opere, quanto piuttosto per osservare la variabilità delle tempistiche in base ai soggetti titolari, alla rilevanza economica dei progetti o al settore di intervento.

Mediamente dall'anno di attivazione del CUP alla fase di progettazione[13] intercorrono poco più di due anni, quasi tre per l'apertura dei cantieri e lo stesso tempo anche per il completamento[14]. Se a questi tempi si aggiungono gli anni di durata della fase ancora oggi attiva, si stimano circa 3,8 anni per le opere in progettazione, 4,6 anni dall'avvio del CUP per le opere in esecuzione lavori, e 5,4 anni per quelle completate anche se non formalmente chiuse. All'interno di questi tempi medi si nota che, sotto il profilo del soggetto attuatore, le Regioni e PP.AA. presentano tempi più lunghi, superiori a 3 anni sia per i CUP in progettazione che per quelli in esecuzione lavori; sopra la media anche i tempi per le Città metropolitane, mentre si contraggono per Province e Comuni. La declinazione dei tempi di realizzazione in base alla classe di finanziamento delle opere rende più evidente una maggiore rapidità per i progetti "polvere (sia per le opere in progettazione che per quelle in esecuzione e per i cantieri conclusi il tempo intercorso dall'attivazione del CUP è inferiore ai 2 anni); si registra invece un allungamento dei tempi in funzione dell'aumento dei finanziamenti che porta le grandi opere ad impiegare circa 9 anni per arrivare alla fase di progettazione, di

[13] Studio di fattibilità, progettazione preliminare, definitiva, esecutiva.
[14] Collaudo, funzionalità, chiusura intervento.

cantierizzazione o di fine lavori. I dati mostrano poi, in maniera indistinta, un tempo piuttosto lungo di permanenza nella fase di collaudo/funzionalità/chiusura intervento: si tratta cioè di opere che sono state concluse ma che per motivi legati all'esito del collaudo o magari alla presenza di code contabili (ovvero per il ritardo nella richiesta di chiusura del CUP) rimangono ferme all'ultima fase monitorata ma sono di fatto completate e fruibili dalla collettività.

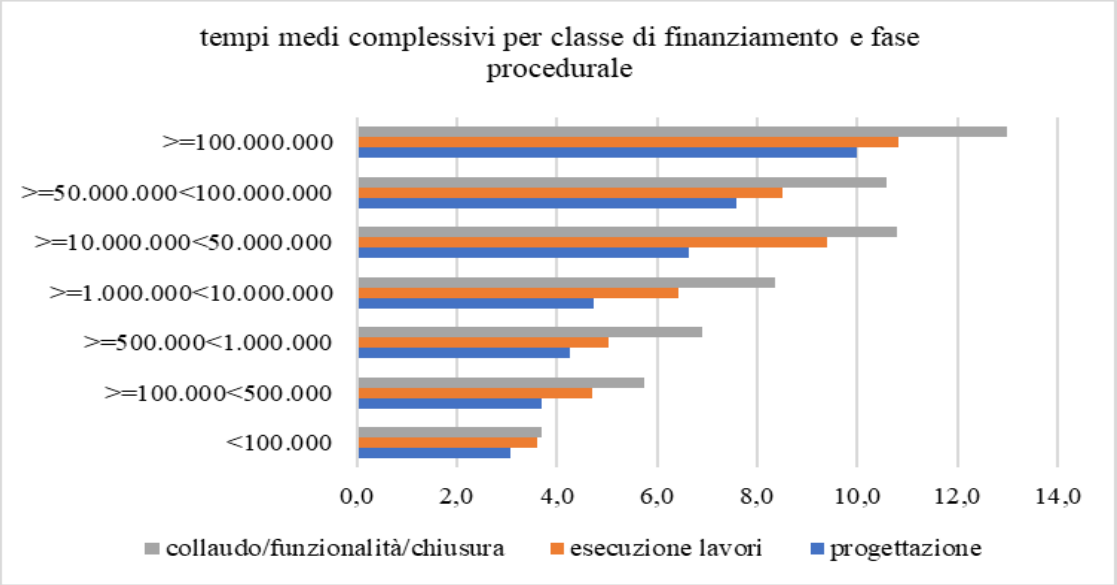
TAVOLA 11

AVANZAMENTO PROCEDURALE DELLE OPERE (TEMPI MEDI)*

	progettazione		esecuzione lavori		collaudo/funzionalità/chiusura intervento	
tipologia soggetto attuatore	anni da attivazione CUP alla fase cui si riferisce l'ultimo pagamento	anni da ultima fase a 2018	anni da attivazione CUP alla fase cui si riferisce l'ultimo pagamento	anni da ultima fase a 2018	anni da attivazione CUP alla fase cui si riferisce l'ultimo pagamento	anni da ultima fase a 2018
REGIONI E PP.AA	3,6	2,2	3,3	2,0	3,0	4,1
CITTÀ METROPOLITANE	3,2	1,3	3,6	1,4	4,5	3,2
PROVINCE	2,9	1,8	2,5	1,9	3,1	2,3
COMUNI	2,2	1,4	2,9	1,7	2,8	2,4
Totale complessivo	2,3	1,5	2,9	1,7	2,9	2,5

*calcolati solo sui CUP attivati dopo il 2000, per i quali è stato effettuato un pagamento e registrata l'ultima fase procedurale
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

GRAFICO 5



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

I GRANDI PROGETTI

7. Delle oltre 89.000 opere monitorate i grandi progetti, che ai fini del presente lavoro definiamo quelli con finanziamento superiore a 50 milioni, sono solo 81, di cui 35 di competenza delle Regioni e altrettanti dei Comuni, e 11 degli Enti di area vasta. Il finanziamento complessivo è di 13.042,7 milioni e i pagamenti cumulati al 2018

ammontano a 3.020,9 milioni (il 23,1 per cento delle risorse attivate); il 74 per cento dei finanziamenti è destinato alle infrastrutture di trasporto (oltre il 96 per cento in termini di pagamenti). I progetti regionali presentano un finanziamento cumulato di oltre 6 miliardi, principalmente destinato a opere ambientali per la difesa del suolo le risorse idriche e lo smaltimento rifiuti,[15] interventi nell'ambito del settore trasporti e relativi a strade, autostrade, porti turistici e commerciali e linee ferroviarie,[16] interventi per la realizzazione di strutture ospedaliere e progetti per la realizzazione della banda ultra larga.

Le opere di competenza degli Enti di area vasta riguardano quasi esclusivamente il settore delle infrastrutture di trasporto e prevedono finanziamenti per poco meno di 1 miliardo.[17]

TAVOLA 12

GRANDI OPERE LOCALI PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO

ente attuatore	infrastrutture ambientali e risorse idriche	infrastrutture del settore energetico	infrastrutture di trasporto	infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	infrastrutture sociali	opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e	servizi per la p.a. e per la collettività	Totale complessivo	comp% per tipo ente
REGIONI E PP.AA.	9	2	11	1	1	10	1		35	*42,7*
CITTÀ METROPOLITANE			3						3	*3,7*
PROVINCE			7			1			8	*9,8*
COMUNI	3	1	19	1		10		1	35	*43,2*
<5000 ab.			1						1	*2,8*
>=5000<10000 ab.						1			1	*2,8*
>=10000<20000 ab.						1			1	*2,8*
>=20000<60000 ab.	1					1			2	*5,6*
>=60000<250000 ab.	2	1	2			4			9	*25,0*
>=250000 ab.			16	1		4		1	22	*62,9*
Totale complessivo	12	3	40	2	1	21	1	1	81	*100,0*
comp% per settore	*14,6*	*3,7*	*48,8*	*2,4*	*1,2*	*25,9*	*1,2*	*1,2*	*100,0*	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Nell'ambito dei Comuni, il 61 per cento dei progetti appartiene a Enti con più di 250.000 abitanti. Si tratta principalmente di investimenti relativi alle infrastrutture di trasporto, sociali e ambientali, mentre sono residuali le opere afferenti agli altri settori. Il settore in cui l'avanzamento finanziario è maggiore è quello relativo ai servizi per la PA e la collettività,[18] segue il settore delle infrastrutture di trasporto relativamente a due progetti di strade statali[19] e poi il settore ambientale[20]. La quota più cospicua di risorse

[15] Le opere con il finanziamento maggiore, entrambe di titolarità della Regione Campania, sono relative al termovalorizzatore della città di Napoli e ad un'opera di risanamento ambientale.

[16] Le più importanti, la strada Pedemontana veneta con un finanziamento di oltre 2 miliardi avviata nel 2003 e l'autostrada regionale Cispadana avviata nel 2008 con un finanziamento di oltre 1,1 miliardi.

[17] Un solo progetto afferisce all'area delle infrastrutture scoiali e concerne l'adeguamento antisismico di un complesso scolastico in Sicilia.

[18] Si tratta di un progetto di cui è titolare il Comune di Milano che dopo 12 anni dall'avvio è praticamente giunto a conclusione e concerne la realizzazione del Centro delle culture extraeuropee sulla ex area Ansaldo).

[19] Uno in Lombardia e l'altro nella Provincia autonoma di Trento.

[20] Progetto per la realizzazione di una nuova rete fognaria in Campania.

attivate risulta afferente a grandi progetti avviati nel periodo 2000-2005 (il 34 per cento dei finanziamenti), segue poi il finanziamento dei progetti avviati nel biennio 2006-2011 (28 per cento).

TAVOLA 13

AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLE GRANDI OPERE LOCALI PER CATEGORIA DI INTERVENTO

(in migliaia)

Categorie di intervento	Infrastrutture ambientali e risorse idriche		Infrastrutture di trasporto		Infrastrutture sociali		Servizi per la p.a. E per la collettività		Totale		% avanz. finanz.
	finanziamento	pagamenti	finanziamento	pagamenti	finanziamento	pagamenti	finanziamento	pagamenti	finanziamento	pagamenti	
Altre strutture ricreative					230.127	92			230.127	92	0,0
Altre strutture/infrastrutture per la protezione, valorizzazione e fruizione ambientale	95.741	3.898							95.741	3.898	4,1
Altri servizi per la collettività							60.207	51.924	60.207	51.924	86,2
Bonifica di siti	87.698	5.011							87.698	5.011	5,7
Cimiteri					65.702	3			65.702	3	0,0
Impianti depurazione acque	432.280	52.688							432.280	52.688	12,2
linee ferroviarie			412.742	45.446					412.742	45.446	11,0
linee metropolitane e tramviarie			3.483.377	1.669.915					3.483.377	1.669.915	47,9
porti turistici			69.233	185					69.233	185	0,3
regimazione acque	67.521	5							67.521	5	0,0
restauro e riqualificazione di beni culturali					70.000	1.979			70.000	1.979	2,8
reti fognarie	65.000	33.826							65.000	33.826	52,0
strade regionali, provinciali e comunali			3.105.491	1.126.738					3.105.491	1.126.738	36,3
strade statali			120.043	62.213					120.043	62.213	51,8
strutture ospedaliere					434.058	16.957			434.058	16.957	3,9
strutture/infrastrutture per sedi di organi istituzionali					87.166	28.334			87.166	28.334	32,5
totale complessivo	748.240	95.427	7.190.886	2.904.497	887.052	47.366	60.207	51.924	8.886.385	3.099.214	34,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Il peso delle risorse relative ai progetti attivati nell'ultimo triennio è pari al 13 per cento ed è inferiore al peso in termini di numerosità dei progetti, il che potrebbe essere indicativo di difficoltà nel reperire i finanziamenti necessari per programmare opere con un maggior rilievo finanziario, tuttavia rispetto al livello molto basso del biennio 2014-2015 si registra un deciso recupero, soprattutto da parte di Comuni e Province. Le opere attivate nell'ultimo triennio hanno risorse complessive per 1,8 miliardi e un finanziamento medio di poco più di 100 milioni ciascuna. Si conferma come prioritario il settore dei trasporti, ma diversi sono anche i progetti che afferiscono ad altri ambiti: teatri e strutture ricreative, strutture ospedaliere e assistenziali, efficientamento energetico di edifici scolastici, opere relative a cimiteri e centri di ricerca.

Tra gli interventi di dimensione finanziaria elevata più facilmente si possono rintracciare investimenti che si connotano non come appalti per la realizzazione dell'infrastruttura, bensì come concessioni di costruzione e gestione (possibili partenariati pubblici privati). Ciò comporta che il finanziamento comprenda sia la quota relativa alla realizzazione fisica dell'opera, sia il contributo pluriennale per la successiva gestione del servizio che, per il soggetto pubblico, si configura come un canone di natura corrente.

TAVOLA 14

LE GRANDI OPERE LOCALI PER PERIODO DI ATTIVAZIONE

(in migliaia)

					CUP con pagamenti			
periodo di attivazione del CUP	n. CUP	comp%	finanziamento	comp%	n. CUP	finanziamento	pagamenti	% avanzamento finanziario
ante 2000	4	4,9	1.265.765	8,9	1	937.513	366.552	39,1
dal 2000 al 2005	18	22,2	4.803.411	33,9	11	4.110.116	1.779.117	43,3
dal 2006 al 2011	22	27,2	3.979.321	28,1	13	1.938.365	810.657	41,8
dal 2012 al 2013	14	17,3	1.710.541	12,1	10	1.151.321	132.000	11,5
dal 2014 al 2015	6	7,4	601.280	4,2	3	383.241	8.812	2,3
dal 2016 al 2018	17	21,0	1.807.682	12,8	3	365.829	2.075	0,6
Totale complessivo	81	100,0	14.168.170	100,0	41	8.886.385	3.099.214	34,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

LE DIFFICOLTÀ DI REALIZZAZIONE: I RISULTATI DELL'ANALISI IN 5 REGIONI

8. Come si diceva nella premessa uno degli obiettivi dell'analisi condotta a partire dai dati BDAP-MOP era anche quello di verificare la sussistenza e individuare le ragioni sottostanti alle difficoltà delle amministrazioni di portare a compimento i progetti attivati. Ciò ha spinto a identificare quei progetti che, pur non presentando ancora elementi critici particolari come quelli associabili ad esempio alle Opere incompiute (si veda al riguardo l'appendice dedicata alle Opere incompiute), accusavano ritardi significativi o rallentamenti nello sviluppo attuativo. Si è deciso di concentrare l'attenzione sui progetti di una certa dimensione (superiori a 500.000 euro), in corso di realizzazione e attivati tra il 2012 e il 2015. Si tratta nel complesso di 7.532 progetti per un finanziamento complessivo di 17,5 miliardi. Di questi 5.283 hanno registrato pagamenti per i lavori avviati per 4,4 miliardi (a fronte di un finanziamento complessivo di 12,2 miliardi).

Al 31 dicembre 2018 2.206 progetti invece non presentavano alcun pagamento (a fronte dei finanziamenti individuati per 5,3 miliardi). Anche tra quelli che registravano dall'avvio progressi finanziari, 827 risultavano aver comunicato l'ultimo pagamento anteriormente al 2016, anche se i pagamenti cumulati fino a quel momento erano inferiori all'80 per cento del finanziamento complessivo (si tratta di finanziamenti per 1,8 miliardi di cui risultano pagati 592 milioni).

È su tali progetti che si è ritenuto di concentrare l'attenzione e, contando sulla collaborazione di alcune Sezioni regionali di controllo della Corte (le sezioni Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Abruzzo e Molise) contattare le Amministrazioni per comprendere le ragioni sottostanti a tale apparente difficoltà di realizzazione.

Proprio perché consapevoli della possibilità che la banca dati potesse scontare la mancata comunicazione di alcune Amministrazioni dell'effettivo progresso registrato dai progetti (in termini di pagamento e di fase di realizzazione), un primo quesito era mirato alla verifica delle informazioni presenti nel data base. Ciò ha consentito di eliminare i casi legati al mancato aggiornamento da parte delle Amministrazioni. Nelle regioni esaminate ciò ha portato a ridimensionare il rilievo del fenomeno.

Nel complesso delle Regioni considerate i progetti di dimensioni superiori ai 500.000 euro in corso di realizzazione erano al 31 dicembre 2018 1.610 per circa 3

miliardi di finanziamento. Di questi 1.363 registravano pagamenti (a fronte di 2,5 miliardi di finanziamento i pagamenti erano poco al di sotto di 2,2 miliardi) e solo 32 risultavano non aver registrato pagamenti nell'ultimo triennio nonostante un progresso dei lavori ancora inferiore all'80 per cento.

I progetti, attivati nel quadriennio 2012 -2015, che non risultavano ancora evidenziare pagamenti erano 247 per un valore di poco più di 450 milioni di cui 233 relativo a comuni (per 410,1 milioni) e solo 11 di Regioni, Province e Città metropolitane.

È in relazione a questi progetti che si è richiesto di indicare le principali motivazioni alla base dell'interruzione o del mancato avvio della realizzazione effettiva e la fase in cui si trovava l'opera al 31 dicembre 2018.

In particolare, si è richiesto di indicare il rilievo delle difficoltà di progettazione, di quelle procedurali legate ai meccanismi di gara o alla complessità della normativa sugli appalti, delle mancanze di fondi, distinguendo i vincoli posti al ricorso all'indebitamento, le difficoltà legate alla complessiva tenuta dei conti dell'Ente e quelle di accesso ai finanziamenti esterni. Si sono poi prese in considerazione le cause tecniche, per il fallimento dell'impresa aggiudicatrice o per i contenziosi. Si è considerato il rilievo anche di modifiche che possano derivare dal mutato interesse dell'amministrazione per l'opera, dalla modifica del fabbisogno e/o dalla perdita di rilievo nell'interesse dell'intervento. E' stato chiesto, infine, di graduare per importanza le sole motivazioni ritenute pertinenti alla condizione del progetto. Gli Enti potevano indicare, quindi, anche più di una risposta.

Nella tavola che segue si dà conto delle risposte raccolte nelle 5 Regioni. Per un approfondimento in allegato al capitolo si riportano cinque schede elaborate dalle Sezioni regionali di controllo delle regioni coinvolte nell'analisi e relative ai progetti avviati a partire dal 2012 e in corso di realizzazioni al 31 dicembre 2018.

9. I progetti esaminati per i quali si dispone di una risposta al questionario sono 237, per un finanziamento di poco più di 400 milioni.

Di gran lunga prevalenti le difficoltà di natura finanziaria: in 97 casi vengono indicate difficoltà di accesso a finanziamenti esterni (sono 74 quelli in cui il fattore è considerato molto rilevante). Sono soprattutto gli Enti di dimensioni piccole (fino a 10.000 abitanti) a presentare il fenomeno.

Non trascurabili sono poi anche i casi di difficoltà di bilancio (37) ma ritenute molto rilevanti solo in meno della metà dei casi rilevati. Limitato il peso attribuito ai vincoli all'indebitamento sia come numero (22) sia perché considerati poco influenti in relazione ai ritardi di esecuzione.

Numericamente di rilievo le difficoltà procedurali (44 casi), dei quali il 50 per cento per progetti di Comuni minori, e di progettazione (39 casi) anche se prevalentemente giudicati di limitato impatto. Solo nei Comuni intermedi (tra 20.000 e 60.000 abitanti) sono indicati in poco meno del 50 per cento dei casi.

TAVOLA 15

LE PRINCIPALI DIFFICOLTÀ DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE LOCALI

	COMUNE						Comune totale	Provincia - città metropolitana	Regione	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
	93	41	16	28	16	31	225	9	3	237
Difficoltà progettazione										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	4	3		3			10	0		10
B	5	2		2	1	2	12	0	1	13
C	9		1	7			17	0		17
Totale	18	5	1	12	1	2	39	0	1	40
Difficoltà procedurali										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	7	4		4	3	1	19	1	1	21
B	5	1		2	1	4	13	0		13
C	9			3			12	1	1	14
Totale	21	5		9	4	5	44	2	2	48
Vincoli all'indebitamento										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	4	2		1			7	0		7
B		2					2	0		2
C	7			6			13	0		13
Totale	11	4		7			22	0		22
Difficoltà bilancio										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	7	7	2	1	1		18	3		21
B	2	3		2			7	1		8
C	7			5			12	0		12
Totale	16	10	2	8	1		37	4		41
Difficoltà di finanziamento Esterni										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	46	9	5	6	5	3	74	1		75
B	4	2	2	1			9	0		9
C	4	5		4			13	0		13
Totale	54	16	7	11	5	3	96	1		97
Cause tecniche										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
Etichette di riga	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	3	2		1			6	0	1	7
B	3	2		2			7	1		8
C	8	1		7			16	0		16
Totale	14	5		10			29	1	1	31
Fallimento impresa										

	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	1						1	0		1
C	7			6			13	0		13
Totale	8			6			14	0		14
Contenziosi										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	5		1		1		7	0		7
B				1			1	0		1
C	7			6			13	1		14
Totale	12		1	7	1		21	1		22
Mancato interesse alla realizzazione.										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	5	5	1	2	1		14	1	1	16
B	1	1					2	0		2
C	8			5			13	0		13
Totale	14	6	1	7	1		29	1	1	31
Modifica fabbisogno										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A	2	3		1			6	0		6
B		3					3	0	1	4
C	7			6			13	0		13
Totale	9	6		7			22	0	1	23
Mancato interesse completam.										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A		1					1	0		1
C	8			6			14	0		14
Totale	8	1		6			15	0		15
Altre cause										
	COMUNE						COMUNE Totale	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	REGIONE	Totale complessivo
	meno di 5.000 abitanti	tra 5.000 e 9.999 abitanti	tra 10.000 e 19.999 abitanti	tra 20.000 e 59.999 abitanti	tra 60.000 e 249.999 abitanti	oltre 250.000 abitanti				
A		1		2	1	1	5	0		5
B						16	16	0		16
C		1		1			2	0		2
Totale		2		3	1	17	23	0		23

Fonte: elaborazione su risposte al questionario somministrato dalle Sezioni regionali di controllo

Più limitate le segnalazioni di difficoltà nel rapporto con i soggetti esterni: siano esse cause tecniche (29), fallimenti delle imprese (14) o contenziosi (22) in prevalenza indicati come ragioni meno rilevanti delle difficoltà incontrate.

Mancato interesse alla realizzazione, modifica del fabbisogno e mancato interesse al completamento dell'opera in pochi casi vengono considerati rilevanti nella decisione dell'Amministrazione di rallentare la realizzazione

APPENDICE 1 - IL QUADRO DELLE OPERE INCOMPIUTE[21]

Nel 2017 le opere incompiute censite tramite il sistema SIMOI erano 647, in riduzione rispetto al dato del 2016 che registrava un totale di 752 opere non ultimate[22]. Il valore complessivo di queste opere secondo i valori indicati nell'ultimo quadro economico aggiornato di ciascuna opera, ammontava a circa 3,98 miliardi (4,34 miliardi nel 2016); quello dei soli lavori risultanti dagli ultimi quadri economici approvati era di circa 2,9 miliardi. I lavori eseguiti erano in base all'ultimo stato di avanzamento lavori disponibile pari a 1,24 miliardi il 43 per cento di quelli previsti.

Presenti sull'intero territorio nazionale, si tratta di progetti in prevalenza ubicati nelle isole maggiori Sicilia e Sardegna (253 progetti) e nel Sud (172); minore l'incidenza nel Centro (136) e nel Nord (86). Il quadro muta se il fenomeno viene analizzato prendendo in considerazione il valore finanziario associato alle opere. E' nelle regioni centrali che si registrano i valori più alti con opere incompiute per 1,5 miliardi; seguono quelle del Sud con oltre 1,2 miliardi e delle Isole con circa 779 milioni. Nel Nord il valore è inferiore ai 500 milioni.

TAVOLA 1

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE OPERE INCOMPIUTE E VALORI FINANZIARI DEI QUADRI ECONOMICI

		(in migliaia)			
Collocazione geografica	Numerosità	Importo complessivo intervento aggiornato all'ultimo quadro economico	Importo per lavori risultanti dall'ultimo quadro economico approvato	Importo complessivo lavori aggiornato all'ultimo SAL	Percentuale di avanzamento lavori
Nord	86	477.300,0	366.009,7	99.845,1	27,3
Centro	136	1.463.300,2	1.044.690,4	580.119,4	55,5
Sud	172	1.262.773,7	969.274,9	279.279,5	28,8
Isole	253	778.902,1	528.415,8	285.103,5	54,0
TOTALE	647	3.982.275,9	2.908.390,9	1.244.347,5	42,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIMOI /MIT

Sempre in termini di valori gli importi più rilevanti sono riconducibili alle infrastrutture sociali, di trasporto e a quelle ambientali e idriche. Nel primo caso le opere incompiute

[21] Il sistema del monitoraggio delle opere incompiute è stato previsto, con l'introduzione dell'elenco-anagrafe delle opere incompiute, dall'art. 44 *bis* del DL n. 201 del 2011. L'opera pubblica è definita incompiuta quando non è stata completata per mancanza di fondi; per cause tecniche; per sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge; per il fallimento dell'impresa appaltatrice; per il mancato interesse al completamento da parte del gestore. Successivamente con il d.m. 42 del 2013 sono state, quindi, fissate le modalità di redazione degli elenchi nazionali e regionali, sono stati individuati i soggetti coinvolti ed è stata ulteriormente affinata la definizione di opera incompiuta. Si tratta di "un'opera non fruibile dalla collettività, caratterizzata da uno dei seguenti stati di esecuzione: i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti oltre il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione; i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti entro il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione, non sussistendo, allo stato, le condizioni di riavvio degli stessi; i lavori di realizzazione, ultimati, non sono stati collaudati nel termine previsto in quanto l'opera non risulta rispondente a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo, come accertato nel corso delle operazioni di collaudo".

[22] I dati relativi al 2017 sono gli ultimi disponibili al momento della chiusura del Rapporto. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett.a) del d.m. n. 42 del 2013 le informazioni vengono trasmesse entro il 31 marzo di ciascun anno, facendo riferimento per ragioni tecniche allo stato dell'opera al 31 dicembre dell'ultima annualità conclusa. Nel 2018 tuttavia le opere incompiute che le stazioni appaltanti hanno provvisoriamente comunicato fino a marzo 2019 risultavano 265. Un più completo quadro relativo allo scorso esercizio sarà disponibile solo nella seconda parte dell'anno.

riguardano soprattutto quelle relative a infrastrutture sportive[23] , per spettacolo e tempo libero e nell'ambito della difesa. A seguire quelle abitative, del settore sanitario e scolastico, giudiziarie e penitenziarie.

Nel settore trasporto, le opere censite attengono in maggior parte alle infrastrutture stradali e a quelle ferroviarie. Seguono quindi quelle legate al trasporto urbano e aeroportuale.

Le 77 opere ambientali riguardano principalmente opere relative alla difesa del suolo; quelle idriche, le dighe e gli interventi per la captazione e adduzione delle acque per usi non agricoli. Gli impianti sportivi, con 61 interventi, è la categoria con il più alto valore finanziario dei quadri economici aggiornati (circa 720 milioni).

TAVOLA 2

NUMEROSITÀ E VALORI FINANZIARI RELATIVI ALL'ULTIMO QUADRO ECONOMICO AGGIORNATO PER SINGOLI SETTORI DI INTERVENTO

SETTORI	Numerosità	Importo complessivo intervento aggiornato all'ultimo quadro economico (in migliaia)
Formazione e sostegni per il mercato del lavoro	1	3.984,5
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	77	948.924,7
Infrastrutture del settore energetico	5	6.298,3
Infrastrutture di trasporto	110	1.116.455,2
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	25	70.320,9
Opere e infrastrutture sociali	390	1.704.215,7
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive e la ricerca	15	25.518,3
Servizi per la PA e per la collettività	4	65.066,5
Altro	20	41.491,8
Totale complessivo	647	3.982.275,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIMOI /MIT

Sono tuttavia, le strade regionali, provinciali e comunali, con 68 interventi non conclusi, la categoria a nella quale la frequenza del fenomeno è più alta. Segue oltre a quella degli impianti sportivi anche quella degli interventi di edilizia pubblica (52 interventi).

La maggior parte degli interventi è di interesse regionale e locale[24] : sono 610 opere con un valore complessivo dei quadri economici di 2,1 miliardi, il 66 per cento del totale, per lavori approvati pari a circa 1,5 miliardi con uno stato di avanzamento del 50,7 per cento. Essi sono situati in prevalenza in Sicilia (162 opere), Sardegna (86), Puglia (54), Lazio (45) e Campania (41). Nel Nord i casi maggiori sono quelli in Lombardia (27) e nel Veneto (14). Si tratta di opere per le quali le stazioni appaltanti sono principalmente costituite da Comuni; seguono le aziende sanitarie, i consorzi e le aziende territoriali per l'edilizia residenziale.

[23] Tra le infrastrutture sociali per lo sport risulta avere un peso rilevante l'intervento relativo alla "Città dello sport" dell'università Tor Vergata di Roma, con un costo previsto iniziale di circa 607 milioni, finanziato con risorse statali e per il quale gli oneri di ultimazione dei lavori sono pari a circa 406 milioni. Dal sistema SIMOI per tale opera risulta che la percentuale di avanzamento finanziario è di circa il 16 per cento. L'opera presente nel sistema informativo presso la PCM-DIPE e nella banca dati BDAP del MEF presenta pagamenti cumulati per circa 201 milioni.

[24] Se per gli interventi di interesse regionale e locale l'ubicazione dell'opera è necessariamente nell'ambito della regione, per quelli nazionali che fanno riferimento al MIT, per la maggior parte dei casi per gli interventi sul territorio che vedono come stazioni appaltanti i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, i gestori di pubblici servizi, quali Anas e Rfi, ed altri soggetti istituzionali, il loro posizionamento geografico può interessare tutto il territorio nazionale.

TAVOLA 3

OPERE INCOMPIUTE DI INTERESSE REGIONALE E LOCALE

Localizzazione territoriale	Numerosità	Importo complessivo intervento aggiornato all'ultimo quadro economico	Importo per lavori risultanti dall'ultimo quadro economico approvato	Importo complessivo lavori aggiornato all'ultimo SAL	Percentuale di avanzamento lavori
Nord	82	334.074,9	244.886,4	89.788,5	36,7
Centro	123	461.241,2	328.106,8	209.991,9	64,0
Sud	157	586.575,5	414.444,6	183.843,1	44,4
Isole	248	734.809,9	498.427,9	269.535,6	54,1
TOTALE	610	2.116.701,5	1.485.865,6	753.159,1	50,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIMOI /MIT (valori in migliaia)

Le 37 opere incompiute di interesse nazionale, la cui elencazione e pubblicazione è a cura del MIT, seppur di numerosità segnatamente inferiore a quelle di rilevanza regionale e locale, hanno comunque un valore economico di pari importanza: un valore dei quadri economici complessivi aggiornati di circa 1,8 miliardi, (il 47 per cento del totale delle opere incompiute), lavori approvati per 1,4 miliardi di cui realizzati per 491,2 milioni. Queste 37 opere riguardano 4 l'area Nord, 13 il Sud, 15 il Centro, 5 le Isole.

TAVOLA 4

OPERE INCOMPIUTE DI INTERESSE NAZIONALE

		(in migliaia)			
Localizzazione territoriale	Numerosità	Importo complessivo intervento aggiornato all'ultimo quadro economico	Importo per lavori risultanti dall'ultimo quadro economico approvato	Importo complessivo lavori aggiornato all'ultimo SAL	Percentuale di avanzamento lavori
Nord	4	143.225,1	121.123,3	10.056,6	8,3
Centro	13	1.002.059,0	716.583,7	370.127,5	51,6
Sud	15	676.198,2	554.830,3	95.436,4	17,2
Isole	5	44.092,2	29.987,9	15.567,9	51,9
TOTALE	37	1.865.574,4	1.422.525,2	491.188,4	34,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIMOI /MIT

Guardando alla provenienza finanziaria delle risorse destinate al finanziamento degli interventi[25] su 642 opere incompiute 171 hanno almeno usufruito di una copertura finanziaria statale, 316 almeno di una copertura regionale, che risulta essere quindi la fonte più ricorrente, 139 di una copertura da parte dell'ente comunale. Solo 42 di una copertura da parte dei privati e 44 di copertura anche mediante utilizzo di risorse dell'Unione europea.

[25] Il dataset non fornisce i dati quantitativi a riguardo, ma solo risultanze di tipo binario Si/No. Il sistema informativo non include anche l'informazione dell'importo del finanziamento

TAVOLA 5

NUMERO DI OPERE INCOMPIUTE PER ORIGINE DEL FINANZIAMENTO

Risposta multipla di tipo binario si/no	Stato	Regione	Provincia	Comune	Privati	Ue	Altra pubblica
SI	171	316	19	139	42	44	87
NO	471	326	623	503	600	598	555

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIMOI /MIT (non inclusi 4 interventi relativi al territorio di Bolzano e 1 in Umbria per risposta mancante).

La banca dati consente inoltre un primo quadro generale delle principali motivazioni (con la relativa distribuzione di frequenza ed il valore finanziario cumulato dell'ultimo quadro economico) della non completa realizzazione dell'opera.

TAVOLA 6

CAUSE/CONCAUSE DI MANCATA ULTIMAZIONE DELLE OPERE

Cause (non escludenti tra loro) di interruzione opera	Numero di opere incompiute	Importo complessivo intervento aggiornato all'ultimo quadro economico – valore associato (in migliaia)
Mancanza di fondi	338	2.727.238,5
Cause tecniche	229	1.002.971,8
Sopravvenute nuove norme- disposizioni di legge	75	933.478,9
Fallimento, liquidazione coatta o concordato preventivo	158	928.615,6
Mancato interesse al completamento	36	56.998,8
Altro	134	540.876,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIMOI /MIT

La mancanza di fondi rappresenta la causa più ricorrente, anche se non può stabilirsi se sia la principale causa che sta alla base del fenomeno della mancata realizzazione delle opere. Infatti, le cause così come individuate non sottostanno né ad un criterio ordinale né hanno un peso relativo.

Va osservato, tuttavia, che delle 338 opere che risultano interrotte adducendo tale motivo, 81 avevano finanziamento statale (sulle 171 opere caratterizzate dal finanziamento statale) e 176 finanziamento regionale (sulle 316 che beneficiano di tale finanziamento)

Delle 116 opere che usufruivano in via esclusiva del finanziamento da parte dello Stato, quelle cui è associata la mancanza di fondi quale causa o concausa di mancata ultimazione dell'intervento sono 53 e tra queste, 33 opere "esclusivamente" a causa di mancanza di fondi.

Maggiore l'incidenza del fenomeno nel caso di quelle finanziate esclusivamente con fondi di enti territoriali: delle 204 iniziative che hanno esclusivamente risorse di derivazione regionale sono 82 quelle per le quali la mancanza di fondi risulta essere la causa primaria, e non associata ad altre, di interruzione dell'opera; delle 64 opere incompiute finanziate solo con risorse comunali, se ne osservano 20 per le quali risulta come causa di interruzione dei lavori la mancanza di fondi.

Difficile trarre delle conclusioni. Non risulta facile, infatti, cogliere in maniera univoca il significato di "mancanza di fondi": se vada intesa nel senso che il finanziamento non è stato sufficiente a coprire il costo dell'opera o se invece vi sia stato, ad esempio, un mancato trasferimento (cioè risorse stanziate ma non trasferite) da parte dell'amministrazione pubblica per qualunque altra causa.

APPENDICE 2 - LE OPERE PUBBLICHE IN 5 REGIONI: LE SCHEDE DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO

Premessa

In questa appendice sono raccolti brevi note di commento sulla realizzazione delle opere pubbliche in alcune regioni. Ciascuna scheda contiene una descrizione delle principali caratteristiche delle opere in corso di realizzazione nelle cinque regioni selezionate (Lombardia, Liguria, Emilia, Abruzzo e Molise).

Si tratta di schede redatte secondo uno schema il più possibile omogeneo. Per ciascuna regione si prevede una breve descrizione delle caratteristiche dei progetti in corso (per dimensione, anno di attivazione e settore di intervento… ecc.). Ci si sofferma, poi, su quelli che nell'ultimo biennio hanno registrato progressi (quelli che per i quali vi sono stati pagamenti nel 2017 e/o nel 2018) e su quelli che invece hanno incontrato difficoltà e di cui si sono approfondire con il questionario le motivazioni. Un ultimo paragrafo è dedicato alle opere di maggior rilievo finanziario in corso di realizzazione nella regione. Si tratta di progetti di dimensione superiore ai 10 milioni.

LE OPERE PUBBLICHE IN LOMBARDIA

Quadro generale complessivo

1. I 7.560 CUP lombardi analizzati in questa indagine sono corrispondenti alle opere pubbliche risultanti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) – Monitoraggio opere pubbliche (MOP) come attivate a partire dal 2012 per le quali risulta un finanziamento, con l'esclusione e la riclassificazione di casi a seguito dei risultati di istruttoria.

Per come verranno elaborati in quel che segue, giova riportare fin da subito una composizione che dà un quadro: del totale, infatti,

- il 43,3 per cento (3.276 in numero), sono quelli che hanno mostrato pagamenti nel biennio 2017-18 e sono confluiti nell'analisi dei CUP *con progressi*. Anticipando alcuni risultati, va detto che questo non costituisce necessariamente un gruppo di CUP virtuosi, dato che il loro grado medio di realizzazione è inferiore alla media complessiva in Lombardia, ma sono opere che sono in corso di svolgimento essendo state attivate prima del 2015.
- Per contro, 100 (il 32 per cento) sono quelle per le quali, a seguito di istruttoria di approfondimento, a fronte di un finanziamento superiore a 500mila euro, non risultano pagamenti dopo il 2015 (Tipologia 1, in numero di 94) o, a fronte di un pagamento cumulato inferiore all'80 per cento del finanziamento, non hanno ricevuto pagamenti dal 2015 (Tipologia 2, in numero di 6). Esse confluiscono tra le opere in difficoltà.
- Altre opere non analizzate, in numero di 1.931 (il 25,6 per cento) hanno un CUP attivato nel 2016 (o dopo) e, per esse, a fronte di un qualunque finanziamento non risultano pagamenti (troppo presto dunque per essere attenzionate). I rimanenti 2.253 CUP (il 29,8 per cento) sono opere non attivate di recente, per le quali qualche pagamento è presente rispetto al finanziamento, ma non nell'ultimo biennio.

Complessivamente, quindi il 57 per cento circa dei CUP lombardi rientra a vario titolo in un gruppo nel quale non sono stati effettuati pagamenti nell'ultimo biennio.

Prima di procedere ad un'analisi di dettaglio, giova qui riepilogare come i CUP si distribuiscono tra gli Enti, e per i Comuni per fascia di popolazione, relativamente a quattro categorie di CUP: quelli totali, quelli per i quali sono presenti pagamenti, quelli con progressi, e quelli con difficoltà.

(Valori percentuali)

	Generale					CUP con progressi			Opere in difficoltà				
	CUP totali		CUP con Pagamenti						Tipologia 1		Tipologia 2		
	Numerosità	Finanziamento	Numerosità	Finanziamento	Pagamenti	Numerosità	Finanziamento	Pagamenti	Numerosità	Finanziamento	Numerosità	Finanziamento	Pagamenti
REGIONE	**0,4**	**0,1**	**0,4**	**0,1**	**0,2**	**0,5**	**0,1**	**0,2**	**0,5**	**0,1**			
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**7,0**	**39,1**	**8,1**	**7,5**	**7,8**	**5,4**	**9,4**	**9,5**	**9,8**	**82,7**	**29,6**	**20,1**	**20,3**
COMUNE	**92,6**	**60,8**	**91,5**	**92,4**	**91,9**	**94,1**	**90,5**	**90,3**	**89,7**	**17,3**	**70,4**	**79,9**	**79,7**
fino a 4.999 ab.	*38,6*	*20,5*	*36,3*	*18,1*	*19,9*	*33,4*	*16,7*	*18,7*	*31,0*	*18,7*	*31,6*	*21,5*	*14,2*
tra 5.000 e 9.999 ab.	*20,8*	*16,6*	*20,2*	*14,7*	*14,6*	*19,8*	*13,8*	*14,0*	*20,7*	*23,1*	*15,8*	*5,4*	*7,9*
tra 10.000 e 19.999 ab.	*14,2*	*14,6*	*14,6*	*13,3*	*14,2*	*15,6*	*14,6*	*15,9*	*10,9*	*14,9*	*15,8*	*32,6*	*6,2*
tra 20.000 e 59.999 ab.	*14,8*	*14,4*	*14,8*	*12,7*	*15,0*	*14,9*	*11,8*	*12,9*	*16,1*	*12,5*	*31,6*	*38,5*	*71,6*
tra 60.000 e 249.999 ab.	*8,6*	*8,8*	*10,4*	*10,4*	*11,2*	*11,6*	*10,7*	*10,5*	*6,3*	*3,4*	*5,3*	*2,0*	*0,1*
>=250.000 ab.	*2,9*	*25,1*	*3,7*	*30,8*	*25,2*	*4,7*	*32,4*	*28,0*	*14,9*	*27,4*			

N.B. in grassetto la composizione per aspetto (numerosità, finanziamento, pagamenti) tra tipi di Enti; per Comune, poi, le percentuali sommano a 100 tra fasce di popolazione.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

I Comuni hanno la maggior parte dei CUP, essendo tutte le proporzioni superiori al 90 per cento; sui totali, le Province e Città metropolitane (CM) hanno un 10 per cento per valore di finanziamento e di pagamenti. Dal punto di vista della numerosità, risaltano proporzioni maggiori per la Regione sia su CUP con progressi che quelli in difficoltà di Tipo 1, a scapito di Province e CM, mentre per i Comuni, a fronte di una proporzione abbastanza stabile, risalta l'alta proporzione di CUP in difficoltà di Tipo 1 per i Comuni più popolosi; dal punto di vista del finanziamento, la Regione emerge con una proporzione più elevata di CUP con pagamenti recenti, mentre la proporzione più alta sui Comuni è per CUP con difficoltà, e, al loro interno, sui Comuni di fascia più popolosa. Differenze marcate non sussistono tra fasce di popolazione dei Comuni per quanto riguarda le proporzioni di pagamento sui CUP totali e quelli con progresso, mentre risalta ancora la Regione nella categoria con progressi, a scapito di Province e CM, che sembrano popolare le categorie intermedie (né con progressi, né critiche).

Considerandoli tutti insieme nel dettaglio, dunque, i CUP possono essere classificati per ambito territoriale e per settore di intervento: la Tavola 1.2 riporta un quadro riassuntivo nel quale, oltre che ai valori assoluti della distribuzione di CUP tra enti e settori, vengono riportati i finanziamenti e poi, in particolare, i finanziamenti a cui corrispondano pagamenti; per questi ultimi, il rapporto tra pagamenti e finanziamento viene identificato come grado di realizzazione dell'opera.

TAVOLA 1.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**7.003**	**4.340**	**834.217**	**2.753.160**	**1.951.349**	***42,8***
fino a 4.999 ab.	2.702	1.572	170.840	564.154	361.369	*47,3*
tra 5.000 e 9.999 ab.	1.455	877	121.754	458.204	294.977	*41,3*
tra 10.000 e 19.999 ab.	997	635	127.564	400.760	273.686	*46,6*
tra 20.000 e 59.999 ab.	1.038	651	128.376	395.719	260.221	*49,3*
tra 60.000 e 249.999 ab.	605	448	89.212	242.022	195.473	*45,6*
>=250.000 ab.	206	157	196.472	692.301	565.623	*34,7*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**530**	**392**	**91.208**	**298.579**	**198.673**	***45,9***
REGIONE	**27**	**19**	**1.978**	**4.640**	**2.815**	***70,3***
Totale complessivo	**7.560**	**4.751**	**927.403**	**3.056.379**	**2.152.837**	***43,1***

SEGUE TAVOLA 1.1

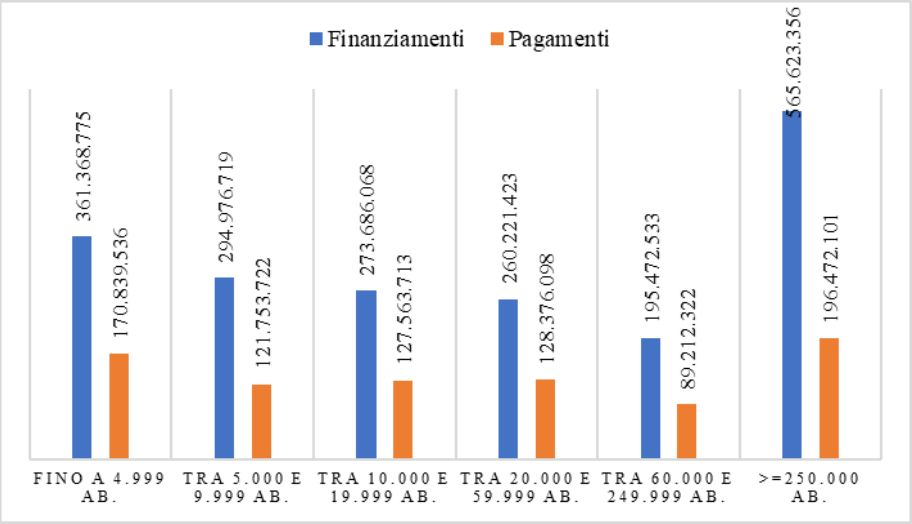
settore di intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	711	407	60.076	228.032	115.604	*52,0*
Infrastrutture del settore energetico	109	63	5.895	42.018	19.630	*30,0*
Infrastrutture di trasporto	2.527	1.573	307.155	914.223	668.238	*46,0*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	9	4	27	1.368	639	*4,2*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	44	26	989	4.077	1.664	*59,4*
Infrastrutture sociali	4.071	2.624	540.655	1.828.368	1.315.723	*41,1*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	39	26	1.956	10.974	6.253	*31,3*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	50	28	10.649	27.318	25.087	*42,5*
Totale complessivo	**7.560**	**4.751**	**927.403**	**3.056.379**	**2.152.837**	***43,1***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Per quanto riguarda il primo aspetto, il 92,6 per cento dei CUP e il 91,5 per cento dei CUP con pagamenti appartengono ai Comuni, con distribuzioni al proprio interno che privilegiano, come è da attendersi, i Comuni con più popolazione (si veda il Grafico 1.1). La Lombardia, infatti, ha una struttura di Enti territoriali assai frammentata: quasi il 70 per cento dei Comuni ha meno di 5.000 abitanti (il 21,2 per cento meno di 1.000) e ha il 36,2 per cento di CUP con pagamenti, mentre, tralasciando la sola Milano che ha il 3,7 per cento dei CUP, un quarto dei CUP è di Comuni con più di ventimila abitanti (che rappresentano il 5 per cento dei Comuni). Nel finanziamento medio per classe di Comuni risalta il dato per quelli con più di 250mila abitanti, in cui è ricompresa Milano, con un finanziamento medio per CUP di 3 milioni e 600mila euro a fronte di un dato che oscilla tra i 230mila dei Comuni più piccoli e i 436mila di quelli della penultima fascia più popolosa. Dai dati sui CUP con pagamenti effettuati, rapportati al finanziamento ad essi concesso, risulta un grado di realizzazione abbastanza uniforme con valori tra il 41 e il 50 per cento, con la forte distanza dei Comuni più popolosi per i quali la realizzazione scende al 34,7 per cento.

GRAFICO 1.1

FINANZIAMENTI E PAGAMENTI CUP PER FASCE DI POPOLAZIONE DEI COMUNI



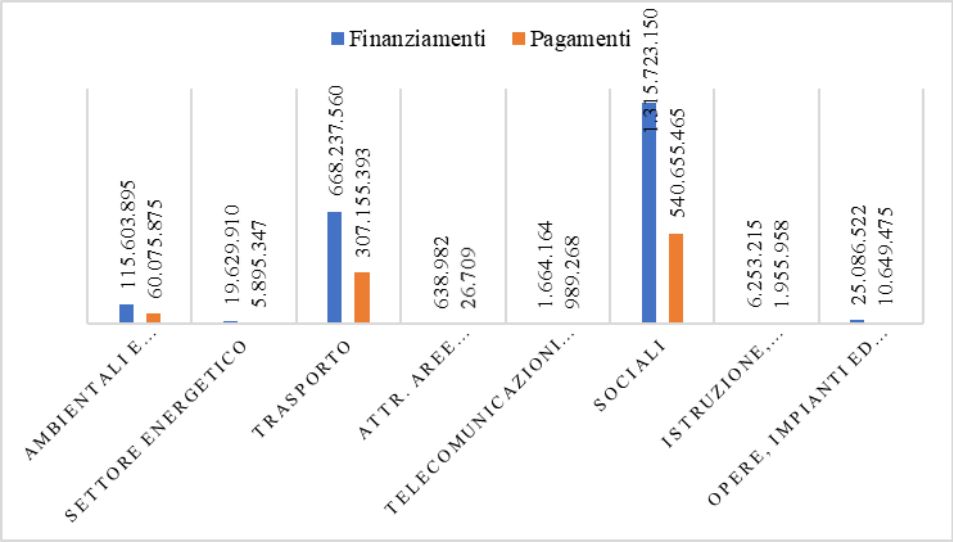
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Considerazioni diverse riguardano la parte bassa della Tavola 1.1, dove vengono riportate le distribuzioni per settore di intervento: in questo ambito la stragrande proporzione dei CUP (circa l'88 per cento) riguarda le Infrastrutture Sociali (il 54 per cento sul totale, il 55 per cento su quelli con pagamenti) e le Infrastrutture di Trasporto (il 33 per cento circa sia sul totale, che su quello relativo a quelli con pagamenti); la quasi totalità (il 97 per cento) si raggiunge poi con la terza categoria di intervento riguardante l'ambiente e le risorse idriche. Se raffrontate sulla base dei finanziamenti (CUP a cui corrispondono pagamenti), queste tre tipologie di infrastrutture rappresentano rispettivamente il 61,9 per cento, il 30,6 e il 5,2 per cento. Il grado di realizzazione di questi interventi si discosta di poco dal 45 per cento (40 per cento, 46 per cento e 50 per cento, rispettivamente).

Dal quadro complessivo emerge che gli interventi negli altri settori (energetico, attrezzatura di aree produttive, telecomunicazioni e tecnologie informatiche, istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro, opere, impianti ed attrezzature per attività produttive e la ricerca e l'impresa sociale – che pure potrebbero avere importanza strategica per il territorio) hanno un ruolo del tutto residuale, con gradi di realizzazione che non superano il 60 per cento, ma addirittura del 4,2 per cento per l'attrezzatura di aree produttive (si veda il Grafico 1.2).

GRAFICO 1.2

FINANZIAMENTI E PAGAMENTI CUP PER SETTORI DI INTERVENTO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La Tavola 1.2 dà un dettaglio relativo alle fasce di finanziamento per tipologia di ente soggetto attuatore: seguendo l'analisi precedente – numero di CUP, finanziamento, pagamenti (grado di realizzazione) - e restringendo il commento ai CUP con pagamento (dato che il collettivo complessivo mostra valori che non si distaccano di troppo), poco meno della metà riguardano finanziamenti inferiori ai 100mila euro, un altro 40 per cento circa riguarda la fascia tra 100 e 500mila, con l'8 per cento nelle due fasce superiori.

TAVOLA 1.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro						>=100.000 < 500.000					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**12**	**8**	**367**	**553**	**421**	***87,2***	**13**	**10**	**1.051**	**2.257**	**1.694**	***62,0***
PROVINCIA - CITTA' METROPOLITAN	**240**	**200**	**7.328**	**9.999**	**8.062**	***90,9***	**175**	**113**	**15.971**	**39.074**	**24.677**	***64,7***
COMUNE	**3223**	**1890**	**64.586**	**146.202**	**89.030**	***72,5***	**2685**	**1660**	**201.260**	**602.503**	**374.595**	***53,7***
fino a 4.999 ab.	1585	888	28.733	68.652	38.918	*73,8*	892	536	60.868	192.978	118.888	*51,2*
tra 5.000 e 9.999 ab.	639	391	14.608	31.357	20.009	*73,0*	616	344	43.468	139.895	78.791	*55,2*
tra 10.000 e 19.999 ab.	387	226	7.542	17.897	11.019	*68,4*	442	287	33.875	99.325	64.222	*52,7*
tra 20.000 e 59.999 ab.	357	211	7.338	17.048	10.944	*67,0*	474	295	38.826	111.363	68.641	*56,6*
tra 60.000 e 249.999 ab.	244	169	6.270	10.916	7.928	*79,1*	247	187	23.109	55.370	41.424	*55,8*
>=250.000 ab.	11	5	95	332	212	*45,0*	14	11	1.114	3.574	2.629	*42,4*
Totale complessivo	**3475**	**2098**	**72.281**	**156.754**	**97.514**	***74,1***	**2.873**	**1.783**	**218.283**	**643.834**	**400.966**	***54,4***

	>=500.000<1.000.000						>=1.000.000					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**1**	**1**	**560**	**700**	**700**	***80,0***	**1**			**1.130**		
PROVINCIA - CITTA' METROPOLITAN	**56**	**41**	**19.906**	**39.149**	**28.894**	***68,9***	**59**	**38**	**48.003**	**210.837**	**137.040**	***35,0***
COMUNE	**547**	**388**	**139.523**	**374.554**	**263.874**	***52,9***	**548**	**398**	**428.848**	**1.629.901**	**1.223.849**	***35,0***
fino a 4.999 ab.	135	85	33.934	93.715	59.106	*57,4*	90	62	47.304	208.809	144.457	*32,7*
tra 5.000 e 9.999 ab.	110	76	22.904	73.435	50.272	*45,6*	90	65	40.773	213.517	145.904	*27,9*
tra 10.000 e 19.999 ab.	93	67	21.848	63.997	45.184	*48,4*	75	55	64.299	219.541	153.261	*42,0*
tra 20.000 e 59.999 ab.	127	91	37.148	88.426	64.269	*57,8*	80	52	45.065	178.883	116.367	*38,7*
tra 60.000 e 249.999 ab.	69	58	19.343	45.379	36.857	*52,5*	45	34	40.490	130.358	109.264	*37,1*
>=250.000 ab.	13	11	4.346	9.602	8.187	*53,1*	168	130	190.916	678.793	554.596	*34,4*
Totale complessivo	**604**	**430**	**159.989**	**414.403**	**293.468**	***54,5***	**610**	**436**	**476.851**	**1.841.868**	**1.360.889**	***35,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La distribuzione all'interno delle fasce per ente soggetto attuatore mostra ancora una volta come i Comuni siano gli enti destinatari privilegiati con percentuali di poco al di sopra del 90 per cento, ma sostanzialmente uniformi tra fasce. Province e CM coprono circa il 9 per cento, con percentuali assai basse, poi, per la Regione. Quello che rileva, invece, è la distribuzione tra i Comuni raggruppati per fasce di popolazione, dove osserviamo che circa la metà dei CUP di importo minore è destinata a piccoli Comuni, con percentuali che invece favoriscono i Comuni più grandi nella fascia di finanziamento più cospicua e frequenze relative abbastanza stabili per le fasce di popolazione intermedie (per comodità di riferimento i calcoli sulle percentuali sono riportate in Tavola 1.2.1 dove il totale delle cifre in corsivo somma a 100).

TAVOLA 1.2.1

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI CUP PER FASCE ED ENTE

ente soggetto attuatore	<100	100-500	500-1.000	>1.000
Totale complessivo (in migliaia di euro)	**2.098**	**1.783**	**430**	**436**
	44,2%	37,6%	9,1%	9,2%
REGIONE	0,38%	0,56%	0,23%	
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	9,53%	6,34%	9,53%	8,72%
COMUNE	90,09%	93,10%	90,23%	91,28%
fino a 4.999 ab.	*47,0%*	*32,3%*	*21,9%*	*15,6%*
tra 5.000 e 9.999 ab.	*20,7%*	*20,7%*	*19,6%*	*16,3%*
tra 10.000 e 19.999 ab.	*12,0%*	*17,3%*	*17,3%*	*13,8%*
tra 20.000 e 59.999 ab.	*11,2%*	*17,8%*	*23,5%*	*13,1%*
tra 60.000 e 249.999 ab.	*8,9%*	*11,3%*	*14,9%*	*8,5%*
>=250.000 ab.	*0,3%*	*0,7%*	*2,8%*	*32,7%*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Per entità complessiva, gli ammontari cumulati relativi a fasce di finanziamento per CUP con pagamento mostrano, come ci si può attendere, una percentuale predominante (quasi il 62 per cento) per gli ammontari superiori al milione di euro, con solo un quarto del complessivo su CUP inferiori ai 500mila euro. Dei CUP tra enti, però, non c'è differenza sostanziale di distribuzione, ancora una volta, tra Regione, Province e Comuni, questi ultimi destinatari di più del 90 per cento del valore degli interventi. All'interno di quest'ultima tipologia di ente, però, si ripetono, ed in maniera più accentuata, le differenze per fasce di popolazione con una polarizzazione degli interventi di più limitato ammontare sui Comuni piccoli (il 43,7 per cento), ed una percentuale vicino alla metà per i Comuni della fascia più popolosa (il 49 per cento circa).

Il confronto con i pagamenti cumulati effettuati è interessante, anche se l'unico dato rilevante è quello tra fasce di finanziamento, con un'incidenza sulle due fasce più basse che sale da un quarto ad un terzo, mentre quello nella fascia più alta scende sotto la metà.

Il grado di realizzazione aggregato scende dal 74,2 per cento della fascia di importi più bassa (anche se è molto più bassa per i Comuni più popolosi), al 54 per cento per quelle di mezzo, a circa il 34 per cento in quella di importi più alta, con qualche indicazione di difficoltà, in questo caso, per i Comuni delle due fasce più piccole.

Queste differenze nel grado di realizzazione permangono nell'analisi delle distribuzioni per fasce di ammontari e settore di intervento (Tavola 1.3), data la predominanza dei due settori di intervento menzionati sopra; le differenze che si riscontrano negli altri settori con una debolezza in particolare del settore *Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale,* nelle prime due fasce investono solo 25 CUP e sono di difficile generalizzazione. Un commento va riservato alla composizione percentuale della numerosità dei CUP per i due settori principali per i quali c'è un sostanziale bilanciamento intorno ad un terzo per il *Trasporto*, che scende al 20 per cento nella fascia più onerosa, mentre le *Infrastrutture sociali* guadagnano importanza partendo dal 50 per cento per la fascia più bassa circa e salendo al quasi 74 per cento per quella più alta (Tavola 1.3.1).

TAVOLA 1.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro						**>=100.000 < 500.000 euro**					
settore intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	381	205	6.897	16.625	9.314	*74,0*	249	161	18.430	54.470	35.809	*51,5*
Infrastrutture del settore energetico	58	33	1.130	2.506	1.685	*67,1*	34	19	2.097	7.214	4.003	*52,4*
Infrastrutture di trasporto	1.237	758	27.492	58.310	35.504	*77,4*	957	576	67.495	206.719	125.741	*53,7*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	4	2	26	101	18	*145,6*	5	2	1	1.267	621	*0,1*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	34	21	542	1.236	679	*79,8*	9	5	447	1.712	985	*45,4*
Infrastrutture sociali	1.720	1061	35.542	76.013	49.236	*72,2*	1579	992	127.493	363.589	227.060	*56,1*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	13	8	284	625	424	*66,9*	21	17	1.573	4.357	3.788	*41,5*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	29	14	367	1.337	654	*56,2*	18	11	747	4.507	2.959	*25,3*
Totale complessivo	**3.476**	**2.102**	**72.281**	**156.754**	**97.514**	***74,1***	**2871**	**1.783**	**218.283**	**643.834**	**400.966**	***54,4***

SEGUE TAVOLA 1.3

settore intervento	>=500.000<1.000.000 euro						>=1.000.000 euro					
	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	41	19	6.694	27.355	12.357	*54,2*	40	22	28.055	129.582	58.123	*48,3*
Infrastrutture del settore energetico	8	7	2.205	5.972	5.342	*41,3*	9	4	463	26.327	8.600	*5,4*
Infrastrutture di trasporto	202	148	59.996	142.508	102.657	*58,4*	131	91	152.173	506.686	404.335	*37,6*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive												
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche							1			1.130		
Infrastrutture sociali	350	256	91.095	236.298	173.112	*52,6*	422	315	286.526	1.152.468	866.315	*33,1*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	3			2.270			2	1	99	3.721	2.041	*4,9*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale							3	3	9.535	21.474	21.474	*44,4*
Totale complessivo	**604**	**430**	**159.989**	**414.403**	**293.468**	***54,5***	**608**	**436**	**476.851**	**1.841.388**	**1.360.889**	***35,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 1.3.1

COMPOSIZIONE % DEI CUP PER FASCE E SETTORE DI INTERVENTO

Settore intervento	<100	100-500	500-1.000	>1.000
Totale complessivo	**2.102**	**1.783**	**430**	**436**
	44,2%	**37,5%**	**9,1%**	**9,2%**
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	9,75%	9,03%	4,42%	5,05%
Infrastrutture del settore energetico	1,57%	1,07%	1,63%	0,92%
Infrastrutture di trasporto	36,06%	32,31%	34,42%	20,87%
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	0,10%	0,11%		
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	1,00%	0,28%		
Infrastrutture sociali	50,48%	55,64%	59,53%	72,25%
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	0,38%	0,95%		0,23%
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	0,67%	0,62%		0,69%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La Tavola 1.3.2 sulla distribuzione dei finanziamenti ricalca in gran parte quella della numerosità, con percentuali confrontabili con quelle della Tavola 1.3.3 sui pagamenti, che mostra un leggero miglior comportamento di pagamenti per gli interventi nei *Trasporti* nella fascia più alta, corrispondente ad una peggiore *performance* nel settore *Sociale*.

TAVOLA 1.3.2

COMPOSIZIONE IN % DEI FINANZIAMENTI PER FASCE E SETTORE DI INTERVENTO

Ente soggetto attuatore	<100	100-500	500-1.000	>1.000
Totale complessivo (in migliaia)	**97.514**	**400.966**	**293.468**	**1.360.889**
	4,5%	**18,6%**	**13,6%**	**63,2%**
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	9,55%	8,93%	4,21%	4,27%
Infrastrutture del settore energetico	1,73%	1,00%	1,82%	0,63%
Infrastrutture di trasporto	36,41%	31,36%	34,98%	29,71%
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	0,02%	0,15%		
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	0,70%	0,25%		
Infrastrutture sociali	50,49%	56,63%	58,99%	63,66%
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	0,43%	0,94%		0,15%
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	0,67%	0,74%		1,58%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP al 10 gennaio 2019

TAVOLA 1.3.3

COMPOSIZIONE IN % DEI PAGAMENTI CUMULATI PER FASCE E SETTORE DI INTERVENTO

Ente soggetto attuatore	<100	100-500	500-1.000	>1.000
Totale complessivo (in migliaia)	**72.281**	**217.862**	**137.776**	**412.078**
	8,6%	**25,9%**	**16,4%**	**49,1%**
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	9,54%	8,44%	4,18%	5,88%
Infrastrutture del settore energetico	1,56%	0,96%	1,38%	0,10%
Infrastrutture di trasporto	38,04%	30,92%	37,50%	31,91%
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	0,04%			
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	0,75%	0,20%		
Infrastrutture sociali	49,17%	58,41%	56,94%	60,09%
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	0,39%	0,72%		0,02%
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	0,51%	0,34%		2,00%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Nella Tavola 1.4 si riassumono i dati per tipologia del soggetto attuatore e periodo di attivazione del CUP, raggruppandoli in tre fasce, 2012-2013, 2014-2015 e 2016-2018.

TAVOLA 1.4

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	periodo di attivazione del CUP 2012-2013					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**4**	**1**	**100**	**1.393**	**200**	**50,0**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**107**	**90**	**38.030**	**120.626**	**115.108**	**33,0**
COMUNE	**750**	**566**	**293.420**	**562.797**	**500.105**	**58,7**
fino a 4.999 ab.	302	206	35.739	81.703	60.873	58,7
tra 5.000 e 9.999 ab.	112	70	17.550	42.580	30.519	57,5
tra 10.000 e 19.999 ab.	85	68	24.346	60.744	51.193	47,6
tra 20.000 e 59.999 ab.	102	84	21.473	41.914	34.292	62,6
tra 60.000 e 249.999 ab.	69	62	26.813	46.694	45.865	58,5
>=250.000 ab.	80	76	167.499	289.162	277.364	60,4
Totale complessivo	**861**	**657**	**331.550**	**684.816**	**615.413**	**53,9**
	periodo di attivazione del CUP 2014-2015					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**5**	**4**	**916**	**1.400**	**1.137**	**80,6**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**236**	**197**	**32.635**	**54.791**	**48.705**	**67,0**
COMUNE	**2170**	**1536**	**357.150**	**1.119.396**	**885.358**	**40,3**
fino a 4.999 ab.	740	472	78.552	204.531	157.440	49,9
tra 5.000 e 9.999 ab.	488	337	61.494	223.189	157.958	38,9
tra 10.000 e 19.999 ab.	303	226	71.760	145.139	124.274	57,7
tra 20.000 e 59.999 ab.	292	227	73.634	153.110	135.798	54,2
tra 60.000 e 249.999 ab.	258	211	44.501	91.742	81.209	54,8
>=250.000 ab.	89	63	27.209	301.686	228.679	11,9
Totale complessivo	**2411**	**1737**	**390.702**	**1.175.587**	**935.200**	**41,8**

SEGUE TAVOLA 1.4

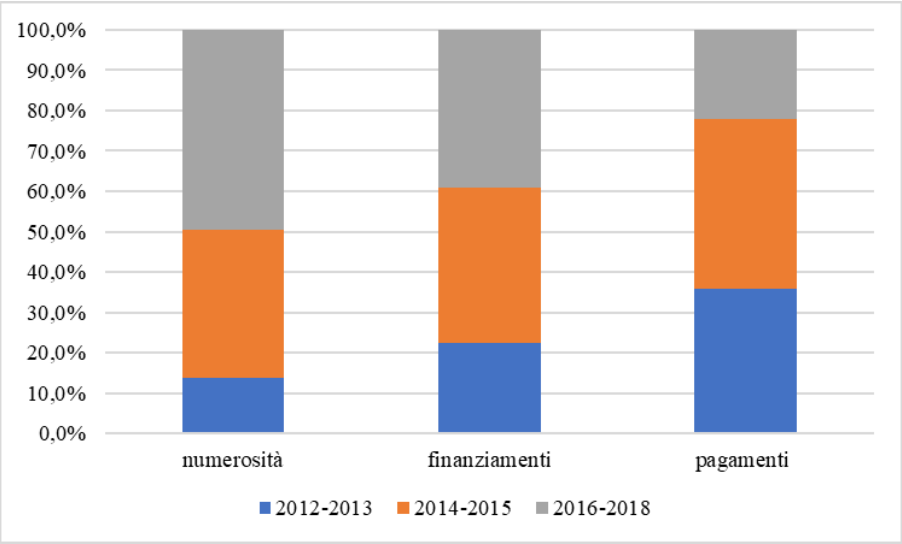
ente soggetto attuatore	periodo di attivazione del CUP 2016-2018					
	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**18**	**14**	**962**	**1.848**	**1.479**	**65,0**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**187**	**105**	**20.543**	**123.161**	**34.859**	**58,9**
COMUNE	**4083**	**2238**	**183.647**	**1.070.968**	**565.886**	**32,5**
fino a 4.999 ab.	1660	894	56.548	277.920	143.056	39,5
tra 5.000 e 9.999 ab.	855	470	42.710	192.435	106.500	40,1
tra 10.000 e 19.999 ab.	609	341	31.458	194.877	98.219	32,0
tra 20.000 e 59.999 ab.	644	340	33.269	200.696	90.132	36,9
tra 60.000 e 249.999 ab.	278	175	17.898	103.586	68.398	26,2
>=250.000 ab.	37	18	1.764	101.453	59.581	3,0
Totale complessivo	**4288**	**2357**	**205.152**	**1.195.977**	**602.224**	**34,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

In questo ambito risulta utile fare riferimento a rappresentazioni grafiche per il commento: nella prima (Grafico 1.3) si dà una sintesi complessiva delle distribuzioni dei CUP (con pagamenti) per anno di attivazione: per numerosità, intorno al 50 per cento sono quelli più recenti, con poco sopra il 13 per cento sul totale quelli di attivazione più remota; progressivamente la quota relativa al biennio 2012-2013 aumenta, essendo 27 per cento per i finanziamenti, e 35 per cento per i pagamenti (per questi ultimi il 40 per cento è relativo al secondo biennio e circa un quarto all'ultimo periodo).

GRAFICO 1.3

DISTRIBUZIONE CUP PER ANNO DI ATTIVAZIONE

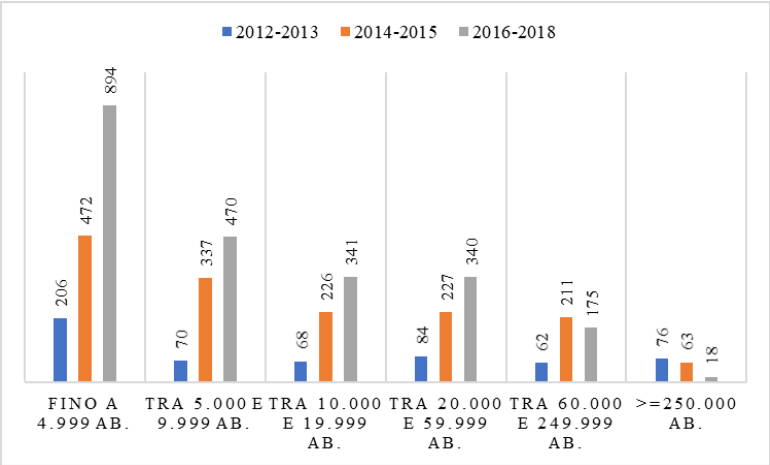


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Limitandosi ai soli Comuni, il dettaglio sulla composizione percentuale dei CUP per anno di attivazione e fasce di popolazione rivela, per quanto riguarda la numerosità (Grafico 1.4), che la proporzione di CUP "più anziani" sul totale di fascia riguarda i Comuni più popolosi, mentre, in generale la proporzione più ampia per le altre fasce di popolazione è quella più recente (tra il 40 per cento e il quasi 60 per cento).

GRAFICO 1.4

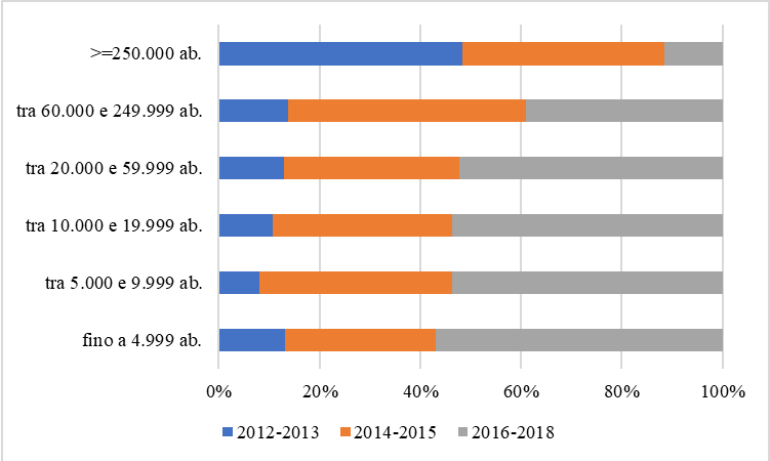
NUMEROSITÀ CUP PER ANNO DI ATTIVAZIONE E FASCE DI POPOLAZIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

GRAFICO 1.4.1

COMPOSIZIONE % NUMEROSITÀ CUP PER ANNO DI ATTIVAZIONE E FASCE DI POPOLAZIONE



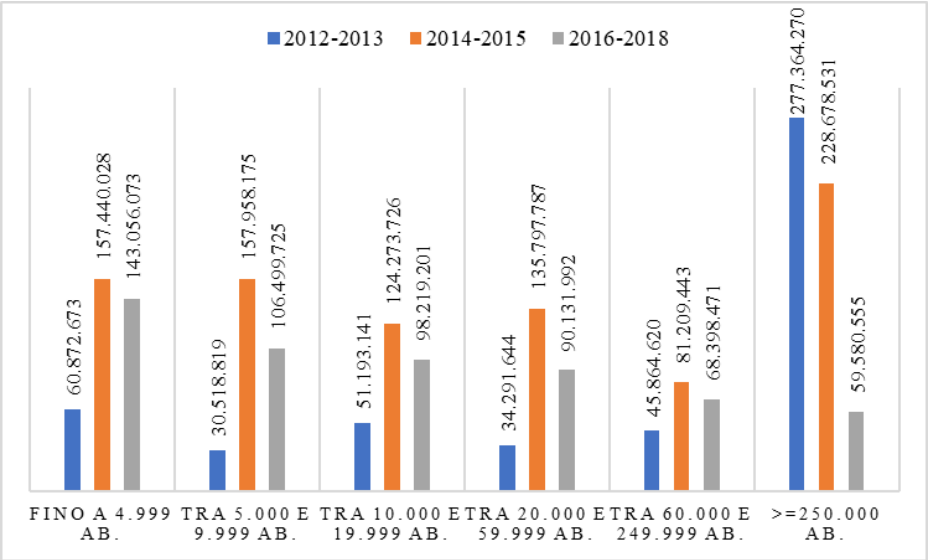
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Un'analisi che si deriva dai dati della Tavola 1.3 è quella relativa alla distribuzione dei CUP per numerosità, finanziamento (con pagamenti) e pagamenti divisa, ancora, per fasce di popolazione nei Comuni.

Quanto a numerosità, il Grafico 1.5 mostra che la fascia con il maggior numero di CUP su tutti e tre i sottoperiodi è quella di Comuni più piccoli (essendo questi, come già ricordato i 2/3 dei Comuni lombardi) con una numerosità che aumenta nel tempo (essendo da interpretare come evidenza di un *turnover* tra CUP che vengono via via chiusi e altri che vengono attivati); per quanto riguarda il valore del finanziamento, il Grafico1.6 mostra come quelli di più remota data siano molto consistenti nella fascia di maggiore popolazione e che, al tempo stesso, nel triennio più recente, ci sia una consistenza modesta, che è inferiore in valore a quella delle altre fasce.

GRAFICO 1.5

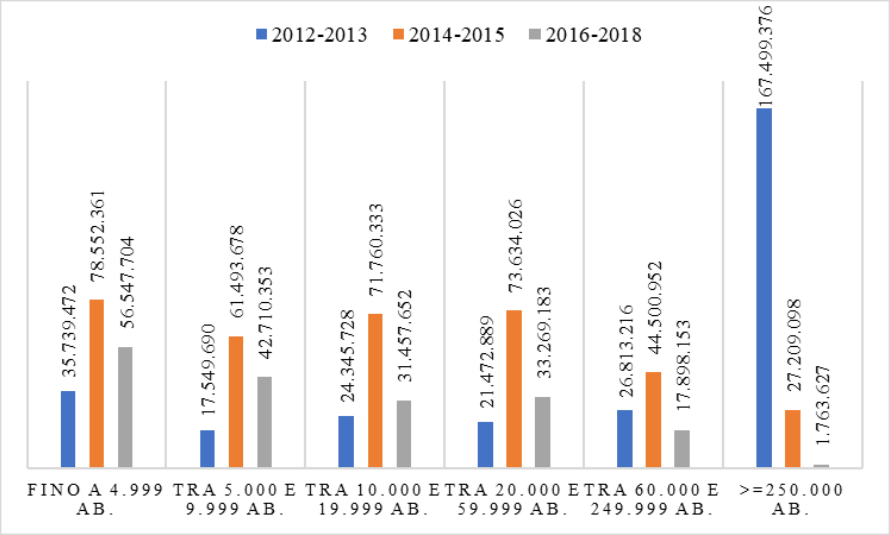
FINANZIAMENTO CUP PER ANNO DI ATTIVAZIONE E FASCE DI POPOLAZIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

GRAFICO 1.6

PAGAMENTI CUP PER ANNO DI ATTIVAZIONE E FASCE DI POPOLAZIONE

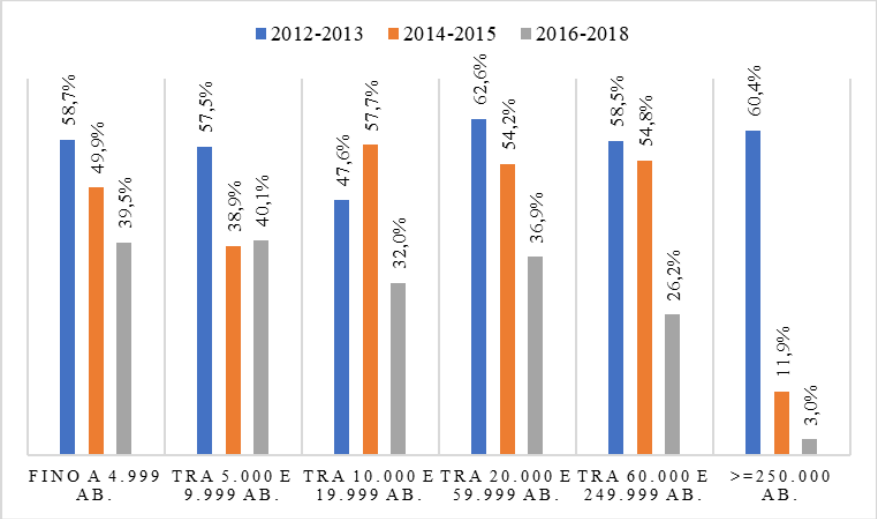


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Per contro, a proposito della situazione dei pagamenti, si preferisce mostrare il loro rapporto ai finanziamenti ad essi relativi nel Grafico 1.7 che mostra una certa uniformità per i CUP del primo biennio considerato, una maggiore variabilità per i CUP della fascia temporale di mezzo, con valori fra il 41 e il 57 per cento per tutte le fasce di popolazione con eccezione della più popolosa per la quale c'è un'evidente sofferenza all'11 per cento circa. Tale sofferenza nel grado di realizzazione si ripete anche per i CUP più recenti in cui l'ultima fascia si ferma al 3 per cento, mentre le altre sono comprese tra il 26 e il 40 per cento circa.

GRAFICO 1.7

GRADO DI REALIZZAZIONE CUP PER ANNO DI ATTIVAZIONE E FASCE DI POPOLAZIONE



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Quadro delle opere con progressi nell'ultimo biennio

2. Per le opere con progressi, il dettaglio per soggetto attuatore e settore di intervento è dato in Tavola 2.1. Da un esame delle distribuzioni relative, emerge una minore incidenza sui Comuni (ma equidistribuito per finanziamento e pagamenti), come evidenziato in Tavola 2.1.1

TAVOLA 2.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) CON PROGRESSI PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

Ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE	**15**	**1.522**	**2.179**	**69,8**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**178**	**72.263**	**171.812**	**42,1**
COMUNE	**3.083**	**685.819**	**1.661.994**	**41,3**
fino a 4.999 ab.	1.031	128.200	277.696	46,2
tra 5.000 e 9.999 ab.	610	95.884	229.750	41,7
tra 10.000 e 19.999 ab.	482	109.047	242.587	45,0
tra 20.000 e 59.999 ab.	458	88.373	196.373	45,0
tra 60.000 e 249.999 ab.	358	71.959	177.783	40,5
>=250.000 ab.	144	192.357	537.805	35,8
Totale complessivo	**3.276**	**759.604**	**1.835.985**	**41,4**

SEGUE TAVOLA 2.1

Settore di intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	257	44.360	90.410	49,1
Infrastrutture del settore energetico	41	4.704	13.325	35,3
Infrastrutture di trasporto	1.046	247.288	572.139	43,2
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	2	17	458	3,7
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	19	715	1.373	52,1
Infrastrutture sociali	1.866	450.695	1.128.023	40,0
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	24	1.763	5.881	30,0
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	21	10.063	24.377	41,3
Totale complessivo	**3.276**	**759.604**	**1.835.985**	**41,4**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 2.1.1

	Numerosità	Finanziamento	Pagamenti
REGIONE	0,5%	0,1%	0,2%
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	5,4%	9,4%	9,5%
COMUNE	94,1%	90,5%	90,3%
fino a 4.999 ab.	33,4%	16,7%	18,7%
tra 5.000 e 9.999 ab.	19,8%	13,8%	14,0%
tra 10.000 e 19.999 ab.	15,6%	14,6%	15,9%
tra 20.000 e 59.999 ab.	14,9%	11,8%	12,9%
tra 60.000 e 249.999 ab.	11,6%	10,7%	10,5%
>=250.000 ab.	4,7%	32,4%	28,0%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Il secondo elemento è di una sostanziale equidistribuzione del pagamento rispetto al finanziamento all'interno delle fasce di popolazione, con una maggiore incidenza dei pagamenti per i Comuni più piccoli (18,7 per cento rispetto al 16,7 per cento) e una più marcata minore incidenza (28 per cento rispetto al 32,4 per cento) dei Comuni più popolosi. In questo senso va interpretato il minore grado di realizzazione per la fascia più popolosa (35,8 per cento a fronte di un 46,5 per cento della prima fascia), che va incrociato con i dati per le fasce di finanziamento presentati in Tavola 2.2, dai quali si riscontra che il grado di realizzazione per i Comuni più popolosi è sistematicamente al di sotto della percentuale di realizzazione per le opere di minore valore, mentre mostra un dato superiore per la terza fascia e un dato in linea con il totale complessivo per le opere a finanziamento più rilevante.

TAVOLA 2.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) CON PROGRESSI PER SOGGETTO ATTUATORE E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				**>=100.000 < 500.000 euro**			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE	**7**	**324**	**378**	**85,7**	**7**	**638**	**1.101**	**57,9**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**47**	**1.697**	**1.972**	**86,1**	**63**	**8.866**	**14.437**	**61,4**
COMUNE	**1.186**	**39.668**	**57.794**	**68,6**	**1.222**	**144.425**	**278.075**	**51,9**
fino a 4.999 ab.	533	16.675	23.859	69,9	383	42.215	85.368	49,5
tra 5.000 e 9.999 ab.	252	9.412	13.066	72,0	240	29.739	56.806	52,4
tra 10.000 e 19.999 ab.	153	5.007	7.714	64,9	220	25.520	50.237	50,8
tra 20.000 e 59.999 ab.	136	4.821	7.366	65,5	211	27.501	49.113	56,0
tra 60.000 e 249.999 ab.	110	3.686	5.630	65,5	160	18.856	34.505	54,6
>=250.000 ab.	2	66	160	41,1	8	594	2.046	29,0
Totale complessivo	**1.240**	**41.689**	**60.143**	**69,3**	**1.292**	**153.929**	**293.613**	**52,4**

SEGUE TAVOLA 2.2

	>=500.000<1.000.000 euro				>=1.000.000 euro			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE	**1**	**560**	**700**	**80,0**				
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**32**	**15.959**	**22.813**	**70,0**	**36**	**45.741**	**132.590**	**34,5**
COMUNE	**319**	**112.045**	**215.175**	**52,1**	**356**	**389.681**	**1.110.951**	**35,1**
fino a 4.999 ab.	60	24.164	40.958	59,0	55	45.146	127.511	35,4
tra 5.000 e 9.999 ab.	63	19.113	41.526	46,0	55	37.619	118.352	31,8
tra 10.000 e 19.999 ab.	59	18.968	39.647	47,8	50	59.552	144.990	41,1
tra 20.000 e 59.999 ab.	71	27.384	49.927	54,8	40	28.666	89.968	31,9
tra 60.000 e 249.999 ab.	56	18.072	35.631	50,7	32	31.345	102.018	30,7
>=250.000 ab.	10	4.344	7.487	58,0	124	187.353	528.112	35,5
Totale complessivo	**352**	**128.564**	**238.688**	**53,9**	**392**	**435.422**	**1.243.541**	**35,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Un confronto tra gradi di realizzazione tra fasce di finanziamento delle opere con progressi rispetto al totale complessivo è riportato in Tavola 2.2.1.

TAVOLA 2.2.1

GRADO DI REALIZZAZIONE PER CLASSI DI ENTI E FASCE DI FINANZIAMENTO: CUP CON PROGRESSI E COMPLESSIVI

	Con progressi				Quadro generale			
	<100	**100-500**	**500-1.000**	**>1.000**	**<100**	**100-500**	**500-1.000**	**>1.000**
REGIONE	**85,7**	**57,9**	**80,0**		**87,2**	**62,0**	**80,0**	
PROVINCIA - CM	**86,1**	**61,4**	**70,0**	**34,5**	**90,9**	**64,7**	**68,9**	**35,0**
COMUNE	**68,6**	**51,9**	**52,1**	**35,1**	**72,5**	**53,7**	**52,9**	**35,0**
fino a 4.999 ab.	*69,9*	*49,5*	*59,0*	*35,4*	*73,8*	*51,2*	*57,4*	*32,7*
tra 5.000 e 9.999 ab.	*72,0*	*52,4*	*46,0*	*31,8*	*73,0*	*55,2*	*45,6*	*27,9*
tra 10.000 e 19.999 ab.	*64,9*	*50,8*	*47,8*	*41,1*	*68,4*	*52,7*	*48,4*	*42,0*
tra 20.000 e 59.999 ab.	*65,5*	*56,0*	*54,8*	*31,9*	*67,0*	*56,6*	*57,8*	*38,7*
tra 60.000 e 249.999 ab.	*65,5*	*54,6*	*50,7*	*30,7*	*79,1*	*55,8*	*52,5*	*37,1*
>=250.000 ab.	*41,1*	*29,0*	*58,0*	*35,5*	*45,0*	*42,4*	*53,1*	*34,4*
Totali	69,3	52,4	53,9	35,0	74,1	54,4	54,5	35,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Si può notare come i CUP con progressi abbiano gradi di realizzazione generalmente inferiori a quelli corrispondenti per classe di ente e fascia di finanziamento: tali CUP in Lombardia, dunque, non sono da considerarsi quindi necessariamente virtuosi (grado di realizzazione superiore agli altri), ma di essi va apprezzata che siano CUP attivi. Si conferma comunque che le realizzazioni siano decrescenti all'aumentare dell'ammontare finanziato, a dimostrazione di una maggiore complessità nelle opere corrispondenti; i Comuni hanno un grado di realizzazione inferiore alle amministrazioni di altri ambiti territoriali: non esiste però una fascia per popolazione che sistematicamente abbia migliori o peggiori risultati rispetto alle altre.

Il commento alla Tavola 2.3 si può concentrare dettagliando la distribuzione percentuale delle fasce di finanziamento, riportando i tre settori di intervento che coprono la parte più rilevante dei CUP (superiore al 90 per cento), vale a dire le infrastrutture ambientali e risorse idriche, quelle di trasporto e quelle sociali (Tavola 2.3.1).

TAVOLA 2.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) CON PROGRESSI PER SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

	< 100.000 euro				>=100.000 < 500.000 euro			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	116	3.630	5.161	*70,3*	109	11.675	24.154	*48,3*
Infrastrutture del settore energetico	21	703	1.141	*61,6*	12	1.379	2.536	*54,4*
Infrastrutture di trasporto	424	15.045	21.538	*69,9*	418	47.473	93.141	*51,0*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	1	16	8	*200,0*	1	1	450	*0,1*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	15	398	525	*75,7*	4	317	847	*37,4*
Infrastrutture sociali	645	21.372	30.884	*69,2*	725	91.419	166.629	*54,9*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	8	284	424	*66,9*	15	1.380	3.415	*40,4*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	10	241	462	*52,3*	8	287	2.441	*11,7*
Totale complessivo	**1.240**	**41.689**	**60.143**	**69,3**	**1.292**	**153.929**	**293.613**	**52,4**

	>=500.000<1.000.000 euro				>=1.000.000 euro			
Settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	15	5.116	9.509	*53,8*	17	23.939	51.586	*46,4*
Infrastrutture del settore energetico	5	2.162	3.525	*61,3*	3	460	6.122	*7,5*
Infrastrutture di trasporto	122	47.209	83.690	*56,4*	82	137.561	373.770	*36,8*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive								
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche								
Infrastrutture sociali	210	74.077	141.963	*52,2*	286	263.827	788.547	*33,5*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro					1	99	2.041	*4,9*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale					3	9.535	21.474	*44,4*
Totale complessivo	**352**	**128.564**	**238.688**	**53,9**	**392**	**435.422**	**1.243.541**	**35,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 2.3.1

OPERE CON PROGRESSO SUI SETTORI PIÙ IMPORTANTI - COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER FASCIA DI FINANZIAMENTO

(valori percentuali)

	Numerosità				Finanziamento				Pagamenti			
	<100	100-500	500-1.000	>1.000	<100	100-500	500-1.000	>1.000	<100	100-500	500-1.000	>1.000
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	9,4	8,4	4,3	4,3	8,6	8,2	4,0	4,1	8,7	7,6	4,0	5,5
Infrastrutture di trasporto	34,2	32,4	34,7	20,9	35,8	31,7	35,1	30,1	36,1	30,8	36,7	31,6
Infrastrutture sociali	52,0	56,1	59,7	73,0	51,4	56,8	59,5	63,4	51,3	59,4	57,6	60,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

In tutte le fasce, sia per numerosità che per finanziamento e pagamenti le infrastrutture sociali hanno più del 50 per cento degli interventi complessivi tra queste opere con progresso,

con una ancora maggiore presenza negli interventi superiori al milione di euro. Per contro, quelle ambientali e risorse idriche che pure hanno una rappresentanza inferiore al 10 per cento, sono più presenti nelle due fasce di finanziamento inferiori con importanza decrescente.

Focalizzando invece sulle composizioni percentuali all'interno dei tre settori con la distribuzione per fascia di finanziamento (Tavola 2.3.2), troviamo che quasi la totalità dei CUP sono sotto i 500 mila euro, ma che circa un quinto per quelle di trasporto e quasi un quarto di quelle sociali superano tale soglia. Questa preponderanza si trasferisce a finanziamenti e pagamenti con indicazione che la percentuale di pagamenti è superiore a quella dei finanziamenti per le prime tre fasce (in coerenza con il fatto che il grado di realizzazione per la fascia di valore più elevata è relativamente più basso).

TAVOLA 2.3.2

OPERE CON PROGRESSO SUI SETTORI PIÙ IMPORTANTI - COMPOSIZIONE PERCENTUALE PER SETTORE TRA FASCE DI FINANZIAMENTO

(valori percentuali)

	Numerosità				Finanziamento				Pagamenti			
	<100	100-500	500-1.000	>1.000	<100	100-500	500-1.000	>1.000	<100	100-500	500-1.000	>1.000
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	45,1	42,4	5,8	6,6	5,7	26,7	10,5	57,1	8,2	26,3	11,5	54,0
Infrastrutture di trasporto	40,5	40,0	11,7	7,8	3,8	16,3	14,6	65,3	6,1	19,2	19,1	55,6
Infrastrutture sociali	34,6	38,9	11,3	15,3	2,7	14,8	12,6	69,9	4,7	20,3	16,4	58,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Rispetto alla distribuzione di queste opere con progressi rispetto al periodo di attivazione, i dettagli sono forniti nella Tavola 2.4 che mostra una differenza sostanziale tra Regione e Comuni da una parte (per i quali le somme maggiori sono state attivate più di recente), e Province e CM dall'altra per le quali le somme maggiori sono riferite al periodo più remoto. Una situazione particolare riguarda i Comuni di fascia più popolosa, per i quali il grado di realizzazione, a fronte di cifre più importanti concentrate sul primo periodo, è elevato proprio per quel periodo, mentre cala vistosamente per il secondo, e ancora di più per il terzo. Un'altra fascia di popolazione, per la quale si ravvisa una distanza di comportamento rispetto al resto del gruppo, sono i Comuni di fascia tra 10mila e 20mila che per i CUP di più risalente attivazione hanno un grado di realizzazione abbastanza inferiore (circa il 36 per cento) a fronte di cifre superiori delle altre fasce (in particolare dei Comuni più piccoli, che mantengono livelli superiori alle altre fasce su tutti i sottoperiodi.

TAVOLA 2.4

OPERE PUBBLICHE PER PROGRESSI PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

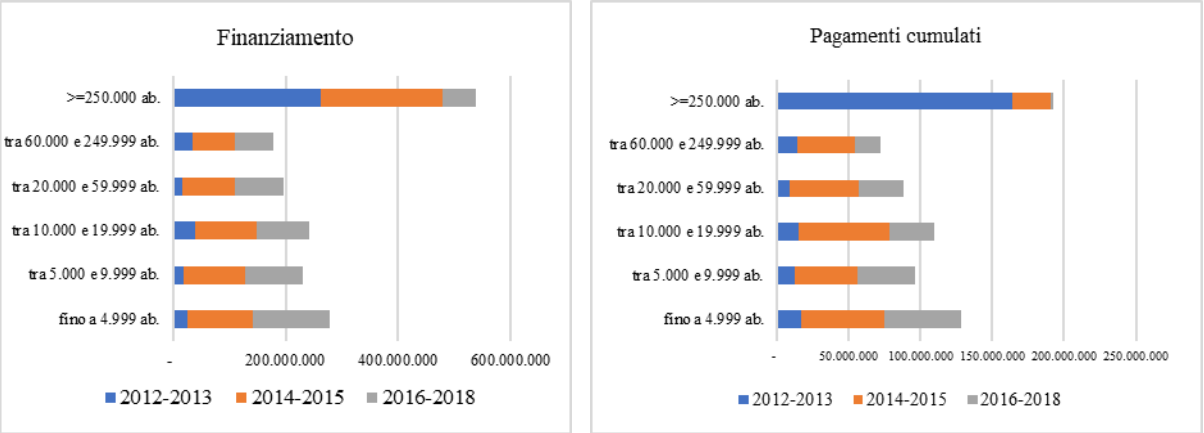
(in migliaia)

	2012-2013				**2014-2015**				**2016-2018**			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE					**1**	**560**	**700**	**80,0**	**14**	**962**	**1.479**	**65,0**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**16**	**29.076**	**102.044**	**28,5**	**69**	**23.262**	**35.596**	**65,4**	**93**	**19.925**	**34.172**	**58,3**
COMUNE	**208**	**230.314**	**394.625**	**58,4**	**794**	**279.845**	**717.815**	**39,0**	**2.081**	**175.660**	**549.554**	**32,0**
fino a 4.999 ab.	42	16.694	24.508	68,1	178	58.022	116.199	49,9	811	53.485	136.989	39,0
tra 5.000 e 9.999 ab.	22	12.007	17.865	67,2	152	44.090	109.776	40,2	436	39.786	102.109	39,0
tra 10.000 e 19.999 ab.	22	15.287	39.215	39,0	133	62.853	107.982	58,2	327	30.907	95.391	32,4
tra 20.000 e 59.999 ab.	28	8.620	16.467	52,3	114	47.871	92.622	51,7	316	31.881	87.284	36,5
tra 60.000 e 249.999 ab.	25	14.154	33.498	42,3	160	39.967	76.083	52,5	173	17.838	68.202	26,2
>=250.000 ab.	69	163.551	263.071	62,2	57	27.042	215.154	12,6	18	1.764	59.581	3,0
Totale complessivo	**224**	**259.389**	**496.668**	**52,2**	**864**	**303.667**	**754.111**	**40,3**	**2.188**	**196.548**	**585.205**	**33,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

GRAFICO 2.8

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP – COMPOSIZIONE AVANZAMENTO FINANZIARIO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Il Grafico 2.8 dà conto, per fasce di popolazione, della composizione del finanziamento e dei pagamenti cumulati dei CUP con progressi, per anno di attivazione del CUP stesso. Si evidenzia che per i Comuni di fascia più popolosa i CUP si riferiscano per importanza agli anni di attivazione più remoti (il 49 per cento dei finanziamenti e l'85 per cento dei pagamenti, rispettivamente), con importanza sempre maggiore di finanziamento e pagamenti cumulati per le fasce di popolazione più piccole (il 55 per cento dei finanziamenti e il 49 per cento dei pagamenti per i meno popolosi).

Il grado di realizzazione è assai alto per la Regione (un CUP attivato nel biennio 2014-15 all'80 per cento, i 14 CUP attivati più di recente al 65 per cento); le Province e CM hanno un grado assai basso di realizzazione per i CUP di più remota attivazione e i Comuni mostrano un grado medio di realizzazione decrescente con date più recenti.

Quadro delle opere con difficoltà

I progetti attivati tra il 2012 e il 2015 e senza pagamento

3. I CUP classificati come in difficoltà[26] di Tipo 1 sono in numero di 94, un numero esiguo in termini assoluti, ma significativo per le loro caratteristiche: l'importo complessivo è di

[26] Una istruttoria specifica ha riguardato i CUP per i quali si è ipotizzata una difficoltà di realizzazione. Si sono considerati i progetti con finanziamento di 500mila euro o superiore, attivati tra il 2012 e il 2015, e per i quali non risultavano pagamenti (**Tipologia 1**), oppure per i quali erano stati erogati pagamenti inferiori all'80 per cento del finanziamento ma non oltre il 2015 (**Tipologia 2**).
Gli enti locali interessati erano in tutto 136 (nel dettaglio Regione Lombardia, 6 Province, la città metropolitana di Milano - CM - e 127 Comuni) per un totale di 220 CUP. Nella fase di analisi dei dati è emerso che la Provincia di Lodi, che presentava 1 CUP con criticità di tipo 1, aveva erroneamente inserito nella banca dati 1 CUP relativo al 2018 con data di attivazione 2015 e, quindi, il dato è stato rimosso dal gruppo di criticità in esame che è diventato di 135 enti con 220 CUP interessati. In merito alle criticità rilevate, originariamente 115 enti presentavano criticità di tipo 1 (con 171 CUP interessati), 14 enti presentavano criticità di tipo 2 (con 17 CUP interessati) e 6 enti presentavano criticità sia di tipo 1 che di tipo 2 (con 32 CUP interessati). Complessivamente prima dell'istruttoria, i CUP con criticità di tipo 1 erano 193 e quelli di tipo 2 erano 27.
Dalla raccolta dei dati sono emerse delle eccezioni significative allo schema su indicato. In primo luogo, in relazione alla situazione 1 è rilevante il caso delle opere a scorporo, in cui l'ente non effettua alcun pagamento ma si rivale

quasi 197 milioni che, se rapportato alla porzione di finanziamento che non corrisponde a pagamenti, vale quasi il 22 per cento mentre copre il 6,4 per cento del finanziamento complessivo. Per questi CUP vengono riassunte le caratteristiche, seguendo gli schemi delle tavole precedenti, in Tavola 3.1. Questo è un fenomeno che investe principalmente i Comuni (per il 97,6 per cento) e riguarda in minima parte la Regione e le Province e CM (rispettivamente lo 0,6 e l'1,8 per cento). Tra i Comuni, le fasce maggiormente coinvolte sono i Comuni di piccolissima (14,8 per cento) e piccola dimensione (il 23,9 per cento), ma specialmente quelli più popolosi (il 42,6 per cento).

TAVOLA 3.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE		INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO		INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO		INFRASTRUTTURE PER TELECOMUNICAZIONI E TECNOLOGIE INFORMATICHE		INFRASTRUTTURE SOCIALI		totale	
	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
REGIONE							**1**	**1.130**			**1**	**1.130**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**1**	**750**			**3**	**2.825**			**-**		**4**	**3.575**
COMUNE	**11**	**48.300**	**5**	**22.771**	**15**	**46.269**			**58**	**82.305**	**89**	**192.032**
fino a 4.999 ab.	7	8.100	2	1.830	5	4.092			14	14.479	28	28.501
tra 5.000 e 9.999 ab.			1	1.165	4	25.720			14	18.977	19	45.862
tra 10.000 e 19.999 ab.			1	8.320					5	8.925	6	17.245
tra 20.000 e 59.999 ab.			1	3.842	1	630			6	7.160	8	11.632
tra 60.000 e 249.999 ab.									3	5.000	3	5.000
>=250.000 ab.	4	40.200			5	15.827			16	27.764	25	83.791
Totale complessivo	**12**	**49.050**	**5**	**22.771**	**18**	**49.094**	**1**	**1.130**	**58**	**82.305**	**94**	**196.737**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

sulle quote degli oneri di urbanizzazione dovuti dal privato: i pagamenti risultano formalmente a 0 ma l'opera prosegue normalmente il suo iter di realizzazione. Un caso simile è quello del partenariato pubblico-privato in cui i costi sono a carico del privato: anche in questo caso i pagamenti a carico dell'ente risultano formalmente pari a 0 ma l'opera prosegue nel suo iter di realizzazione. Dopo la raccolta completa dei dati, nell'individuare il campione dei CUP in difficoltà si è individuato un ulteriore caso che sfugge alla nomenclatura precedente: il caso in cui i pagamenti successivi al 2015 si siano effettivamente realizzati ma l'importo dei pagamenti cumulati al 31.12.2018 risulti poco significativo. Questo caso rientrerebbe formalmente nella situazione 1 ma è, di fatto, assimilabile alla situazione 2 e ciò risulta formalmente confermato dallo stato di avanzamento dell'opera che mostra in modo inequivocabile lo status di difficoltà dell'opera in questione. Rispetto a tali enti, ed alle opere interessate, si ha una carenza informativa in quanto gli enti, formalmente rientranti nella situazione 1, non hanno compilato il prospetto B e risultano al momento non note le ragioni del mancato completamento dell'opera in oggetto.

Alla luce dei risultati istruttori, è risultata necessaria una riclassificazione delle opere considerate critiche. Corrispondentemente, sono state aggiornate le informazioni nella banca dati che saranno oggetto dei commenti che seguono. A fronte dunque di 220 CUP risultanti critici in banca dati, l'approfondimento istruttorio ha rivelato che solo 100 effettivamente lo sono (94 di Tipo 1 e 6 di Tipo 2); addirittura 67 diventano "con progressi", nel senso che hanno pagamenti negli ultimi due anni, e 23 sono in alto stato di avanzamento (riportato dal questionario istruttorio in una fase superiore al 75 per cento di completamento).

È di interesse osservare che per i 120 CUP che non rientrano più tra le opere in difficoltà, sono stati raccolti dei dati qualitativi di valutazione del grado di avanzamento della progettazione, e del grado di avanzamento della realizzazione, in fasce denominate da 1 a 4 per intervalli di 25 per cento (1= da 0 a 25 per cento; 2 da 25 per cento a 50 per cento, e così via). I risultati raccolti, con riferimento alla fase di progettazione, evidenziano che per 109 progetti la progettazione è completata (o in avanzato stato di completamento), a 90 (circa l'83 per cento) corrisponde un analogo stato di avanzamento, mentre 19 sono ancora ad uno stadio di ritardo. Il 4,6 per cento sono a meno del 25 per cento sia di progettazione che di esecuzione.

Per quanto riguarda i settori di intervento, si può rimarcare che i settori più importanti per finanziamento, sociali e trasporto, che sulle cifre complessive (finanziamenti con o senza pagamenti superiori a 500mila euro) hanno un'incidenza, rispettivamente, di 61,6 per cento e 28,8 per cento, ma hanno in questo gruppo di CUP critici un minore peso pari a 41,8 per cento e 25 per cento. Essendo quindi la presenza di difficoltà per questi due settori inferiore alla loro importanza, essi hanno un grado di efficienza superiore ai settori ambientale ed energetico che invece hanno una percentuale di CUP in difficoltà, il primo del 25 per cento (quasi tre volte il suo 8,6 per cento complessivo) e il secondo di 11,6 per cento (quasi otto volte superiore al suo 1,3 per cento). Per l'ultimo settore, quello delle telecomunicazioni, si ha un peso assai basso, in linea con il complessivo.

Separando poi le cifre complessive in fascia di finanziamento, come viene fatto in Tavola 3.10, si nota che la maggior parte di questi CUP in difficoltà ha una incidenza maggiore nella categoria superiore al milione di euro (circa l'87 per cento) e, tra questi, la stragrande maggioranza coinvolge i Comuni (il 98 per cento circa, per un 85 per cento circa sul totale) e circa la metà i Comuni di grande dimensione che in Lombardia si confermano la tipologia di ente che, se da una parte è naturale che gestisca opere di più grande dimensione, ha maggiore difficoltà a realizzarle.

Per quanto riguarda i settori, si rafforza l'immagine della difficoltà relativa del settore di intervento ambientale (il 26 per cento) mentre si attenua quello del settore energetico (l'8,5 per cento).

La Tavola 3.3 infine, mostra le difficoltà per anzianità di attivazione (limitata qui, per definizione, solo alle prime due fasce temporali): il 23 per cento riguarda quelli più risalenti. Tra questi, le fasce di popolazione che risultano più rilevanti sono quella meno e quella più popolata (circa il 26 per cento ciascuna), mentre per quelli relativamente più recenti, sono i Comuni più popolati ad avere CUP in difficoltà (il 47,4 per cento), seguiti dalla seconda fascia di popolazione (il 27,3 per cento) e dalla prima (l'11 per cento).

TAVOLA 3.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO

(in migliaia)

	>=500.000<1.000.000 euro		**>=1.000.000 euro**		**totale**	
Ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
REGIONE			**1**	**1.130**	**1**	**1.130**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**3**	**1.775**	**1**	**1.800**	**4**	**3.575**
COMUNE	**37**	**24.530**	**52**	**167.502**	**89**	**192.032**
fino a 4.999 ab.	20	13.902	8	14.599	**28**	28.501
tra 5.000 e 9.999 ab.	10	6.137	9	39.725	**19**	45.862
tra 10.000 e 19.999 ab.	4	2.701	2	14.545	**6**	17.245
tra 20.000 e 59.999 ab.	3	1.790	5	9.842	**8**	11.632
tra 60.000 e 249.999 ab.			3	5.000	**3**	5.000
>=250.000 ab.			25	83.791	**25**	83.791
Totale complessivo	**40**	**26.305**	**54**	**170.432**	**94**	**196.737**
	>=500.000<1.000.000 euro		**>=1.000.000 euro**		**totale**	
Settore di intervento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	6	4.192	6	44.858	12	49.050
Infrastrutture del settore energetico	1	630	4	14.527	5	15.157
Infrastrutture di trasporto	11	7.645	7	41.448	18	49.094
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche			1	1.130	1	1.130
Infrastrutture sociali	22	13.837	36	68.468	58	82.305
Totale complessivo	**40**	**26.305**	**54**	**170.432**	**94**	**196.737**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE

	2012-2013		2014-2015	
Ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
REGIONE	**1**	**1.130**		
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**3**	**3.050**	**1**	**525**
COMUNE	**23**	**40.817**	**66**	**151.215**
fino a 4.999 ab.	11	11.827	17	16.673
tra 5.000 e 9.999 ab.	4	4.454	15	41.408
tra 10.000 e 19.999 ab.	2	6.895	4	10.350
tra 20.000 e 59.999 ab.	2	5.842	6	5.790
tra 60.000 e 249.999 ab.			3	5.000
>=250.000 ab.	4	11.798	21	71.994
Totale complessivo	**27**	**44.997**	**67**	**151.740**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

A seguito dell'istruttoria, si sono potute raccogliere alcune indicazioni sulla importanza relativa delle cause delle difficoltà incontrate, classificate da A (la più importante) a C (la meno importante). Ponderando i risultati sembrerebbe che la difficoltà di finanziamenti esterni sia la causa più frequentemente citata, seguita da difficoltà di bilancio e difficoltà procedurali; sorprendentemente, il fallimento dell'impresa che spesso è citata come causa delle difficoltà a completare opere, in questo gruppo risulta la meno citata. Per undici CUP non sono state riportate indicazioni, ma di questi undici, sette sono stati definiti come ad uno stadio di completamento superiore al 75 per cento sia per progettazione che per realizzazione. Degli altri, due sono non risposte, uno riporta una progettazione superiore al 75 per cento, ma una realizzazione non superiore al 25 per cento, e uno sia progettazione che realizzazione non superiori al 25 per cento.

CUP in difficoltà: con finanziamento >=500mila, attivati tra il 2012 e il 2015, con pagamenti complessivi <80 per cento del finanziamento ma fermi al 2015

La seconda categoria di CUP riguarda un gruppo assai esiguo di sei opere che sono ancora una volta state attivate nel 2015 o prima, per un finanziamento superiore ai 500mila euro, che abbiano avuto pagamenti inferiori all'80 per cento ma non successivamente al 2015. Si tratta esclusivamente di opere per poco più di 6,25 milioni complessivi, che intervengono su infrastrutture sociali e che investono solo Comuni, tre dei quali sono in fascia di popolazione più piccola, con un importo di finanziamento di poco superiore al 57 per cento del complessivo importo in questo gruppo (Tavola 3.4).

TAVOLA 3.4

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

Ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA				
COMUNE	**6**	**326**	**6.258**	***5,2***
fino a 4.999 ab.	3	44	3.578	*1,2*
tra 5.000 e 9.999 ab.	1		600	*0,0*
tra 10.000 e 19.999 ab.				
tra 20.000 e 59.999 ab.	1	116	1.470	*7,9*
tra 60.000 e 249.999 ab.	1	166	609	*27,2*
Totale complessivo	**6**	**326**	**6.258**	***5,2***
Settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE SOCIALI	6	326	6.258	*5,2*
Totale complessivo	**6**	**326**	**6.258**	***5,2***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.5

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	500.000-1.000.000 euro				>=1.000.000 euro			
Ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA								
COMUNE	**3**	**166**	**2.024**	**8,2**	**3**	**160**	**4.233**	***3,8***
fino a 4.999 ab.	1		815	0,0	2	44	2.763	*1,6*
tra 5.000 e 9.999 ab.	1		600	0,0				
tra 10.000 e 19.999 ab.								
tra 20.000 e 59.999 ab.					1	116	1.470	*7,9*
tra 60.000 e 249.999 ab.	1	166	609	27,2				
Totale complessivo	**3**	**166**	**2.024**	**8,2**	**3**	**160**	**4.233**	***3,8***
	500.000-1.000.000 euro				**>=1.000.000 euro**			
Settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE SOCIALI	3	166	2.024	8,2	3	160	4.233	*3,8*
Totale complessivo	**3**	**166**	**2.024**	**8,2**	**3**	**160**	**4.233**	***3,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Il grado di realizzazione è assai basso, a segnalare che a fronte di pagamenti, sia pure più lontani, questi hanno coperto una porzione esigua del totale (in media di circa il 5 per cento). Nel dettaglio, poi, sono opere che per circa due terzi sono superiori al milione di euro, con una proporzione maggiore qui per i Comuni più piccoli, e un grado di realizzazione ancora più esiguo (il 3,8 per cento). Esse poi risultano approssimativamente divise a metà sulle due fasce temporali di attivazione (Tavola 3.6).

TAVOLA 3.6

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	2012-2013				2014-2015			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA								
COMUNE	**3**		**3.078**	***0,0***	**3**	**326**	**3.179**	***10,2***
fino a 4.999 ab.	2		2.478	*0,0*	1	44	1.100	*4,0*
tra 5.000 e 9.999 ab.	1		600	*0,0*				
tra 10.000 e 19.999 ab.								
tra 20.000 e 59.999 ab.					1	116	1.470	*7,9*
tra 60.000 e 249.999 ab.					1	166	609	*27,2*
Totale complessivo	**3**		**3.078**	***0,0***	**3**	**326**	**3.179**	***10,2***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Quadro delle opere con maggiore rilievo finanziario

4. La Tavola 4.1 mostra i dettagli per i CUP con pagamenti riferiti a finanziamenti superiori ai 10 milioni di euro: 19 complessivi finanziati per circa 392 milioni (il 12,6 per cento, di cui 15 con pagamenti; il finanziamento ad essi relativo è circa 300 milioni). Il grado di realizzazione complessivo è del 26,6 per cento, inferiore ad altri valori di riferimento incontrati in precedenza su valori complessivi e per opere con progressi. Questo grado di realizzazione è

più elevato per le infrastrutture di trasporto (ma solo per le stradali al 35,8 per cento, visto che le opere ferroviarie sono in difficoltà con il 2,4 per cento); più in linea con le medie complessive di realizzazione è un CUP per *Opere e strutture per il turismo*, finanziato per 18,65 milioni che ha un grado di realizzazione del 42,5 per cento.

Dei quattro CUP senza pagamenti, due sono della Città metropolitana (infrastrutture sociali e scolastiche) e due di Comuni (Sirmione – ambientali e risorse idriche e Milano - stradali) per un finanziamento complessivo di circa 92 milioni e mezzo, corrispondente a circa un quarto del totale (il 23,6 per cento). Questa percentuale sale al 28,6 per cento per i finanziamenti delle Infrastrutture sociali (che assorbono il 34,5 per cento dei finanziamenti e il 32,3 per cento dei finanziamenti con pagamenti) corrispondenti ai 2 CUP della Città Metropolitana già citati per i quali non ci sono pagamenti. Questo delle Infrastrutture sociali è un comparto in cui ci sono difficoltà in particolare dato che, anche per i CUP con pagamenti, essi sono talmente esigui che il grado di realizzazione è dell'1,9 per cento. Sugli altri 98 milioni, del resto, sono presenti pagamenti cumulati per poco meno di 13 milioni con un grado di realizzazione pari al 13 per cento. Dei 15 CUP con pagamenti, 13 si riferiscono a Comuni e 2 a Province o Città metropolitana. Per essi, si può commentare il sottosettore di intervento: per i *Trasporti* (7), ce n'è una nel sottosettore *Ferrovie* finanziato per 18 milioni (comune) con un grado di realizzazione pari al 2,4 per cento; e sei nel sottosettore *Stradali*, i due delle Province-CM con grado di realizzazione del 13,4 per cento (finanziamento quasi 75 milioni, pagamento di poco superiore ai 10 milioni di euro) e le altre quattro con un finanziamento di quasi 110 milioni con un grado di realizzazione del 45,6 per cento. Nelle *infrastrutture sociali*, risaltano quasi 40 milioni a cui non corrispondono pagamenti tutte per le Province-CM, mentre i quasi 97 milioni dei Comuni hanno pagamenti per poco più di 11 milioni e mezzo, con 5 opere in particolare (*sociali e scolastiche*) che a fronte di 63 milioni di finanziamento hanno effettuato pagamenti per solo 1,2 milioni (grado di realizzazione 1,9 per cento).

TAVOLA 4.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) CON FINANZIAMENTI >=10.000.000 PER SETTORE E SOTTOSETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA						COMUNE						totale					
settore/sottosettore di intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche							**1**			**30.000**			**1**	**-**	**0**	**30.000**	**0**	
Difesa del suolo							1			30.000			**1**	-	**0**	30.000	0	
Infrastrutture di trasporto	**2**	**2**	**10.042**	**74.800**	**74.800**	**13,4**	**6**	**5**	**50.048**	**133.533**	**109.712**	**45,6**	**8**	**7**	**60.090**	**208.333**	**184.512**	**32,6**
Ferrovie							1	1	433	18.000	18.000	2,4	**1**	**1**	433	18.000	18.000	2,4
Stradali	2	2	10.042	74.800	74.800	13,4	5	4	49.615	115.533	91.712	54,1	**7**	**7**	59.657	190.333	166.512	35,8
Infrastrutture sociali	**2**	**0**	**0**	**38.700**	**0**		**7**	**7**	**11.651**	**96.713**	**96.713**	**12,0**	**9**	**7**	**11.651**	**135.413**	**96.713**	**12,0**
Altre infrastrutture sociali													-	-	0	0	0	
Beni culturali							2	2	10.468	33.063	33.063	31,7	**2**	**2**	10.468	33.063	33.063	31,7
Sociali e scolastiche	2	-		38.700			5	5	1.182	63.650	63.650	1,9	**7**	**5**	1.182	102.350	63.650	1,9
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale							**1**	**1**	**7.925**	**18.650**	**18.650**	**42,5**	**1**	**1**	**7.925**	**18.650**	**18.650**	**42,5**
Opere e strutture per il turismo							1	1	7.925	18.650	18.650	42,5	**1**	**1**	7.925	18.650	18.650	42,5
Totale complessivo	**4**	**2**	**10.042**	**113.500**	**74.800**	**13,4**	**15**	**13**	**69.623**	**278.896**	**225.075**	**30,9**	**19**	**15**	**79.665**	**392.396**	**299.875**	**26,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

LE OPERE PUBBLICHE IN LIGURIA

I progetti attivati dal 2012 e in corso di realizzazione

1. I progetti attivati a far tempo dal 2012 dalle amministrazioni della Regione Liguria e in corso di realizzazione risultano pari a 1.553. Come evidenziato dalla tabella sotto riportata, la maggioranza degli interventi, pari all' l'85 per cento, sono stati avviati dalle amministrazioni comunali, il 14 per cento dalle provincie-città metropolitane ed il restante 1 per cento (pari a solo 9 progetti) risultano avviati dalla Regione Liguria.

TAVOLA 1.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

Ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**1.325**	**768**	**131.385**	**438.469**	**286.579**	***45,8***
fino a 4.999 ab.	566	331	32.121	87.935	56.518	*56,8*
tra 5.000 e 9.999 ab.	262	142	18.146	52.222	33.389	*54,3*
tra 10.000 e 19.999 ab.	189	121	19.393	50.186	35.961	*53,9*
tra 20.000 e 59.999 ab.	130	75	16.356	47.760	27.718	*59,0*
tra 60.000 e 249.999 ab.	82	55	16.796	36.262	29.527	*56,9*
>=250.000 ab.	96	44	28.572	164.105	103.466	*27,6*
REGIONE	**9**	**5**	**1.723**	**8.721**	**3.236**	***53,2***
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**219**	**147**	**13.249**	**31.911**	**16.778**	***79,0***
Totale complessivo	**1.553**	**920**	**146.357**	**479.101**	**306.594**	***47,7***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La distribuzione dei progetti, nelle diverse classi dimensionali dei comuni rispecchia la realtà territoriale ligure composta per lo più da enti di piccole dimensioni, con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti. In tali amministrazioni comunali di minori dimensioni sono stati avviati il 62 per cento dei progetti all'attenzione.

TAVOLA 1.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ

(in migliaia)

Ente soggetto attuatore	< 100.000 euro	>=100.000 < 500.000 euro	>=500.000<1.000.000 euro	>=1.000.000 euro	Totale
COMUNE	651	471	135	68	1325
REGIONE	1	3	2	3	9
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	136	71	7	5	219
Totale complessivo	788	545	144	76	1553

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

L'86 per cento dei progetti riguarda interventi contenuti entro i 500.000 euro, il 9 per cento interventi di importo compreso tra i 500.000 e il milione di euro e solo il 5 per cento, corrispondente a 76, opere con valore superiore al milione di euro.

Il finanziamento complessivo dei 1.553 progetti ammonta a 479 milioni di euro, di cui 438 milioni destinati ad opere comunali, 32 milioni ad opere delle province/città metropolitane e solo 8 milioni a quelle regionali. Complessivamente il grado di realizzazione, misurato in termini di somme pagate sul totale del finanziamento relativo ai Cup con pagamenti, pari a 307 milioni di euro, si attesta al 47,7 per cento. Osservando il grado di realizzazione delle opere, in

relazione al soggetto attuatore, si evince che i progetti avviati dalle province/città metropolitane hanno un maggior grado di realizzo, pari al 79 per cento. Detta percentuale scende al 45,8 per cento nel caso degli interventi dei comuni, e tra di essi è dato osservare un più basso grado di realizzo dei progetti avviati dai grandi comuni pari solamente al 27,6 per cento.

TAVOLA 1.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO – NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

Settore di intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	250	144	34.652	154.527	105.202	*32,9*
Infrastrutture del settore energetico	52	24	3.404	10.445	6.397	*53,2*
Infrastrutture di trasporto	574	324	45.165	115.429	70.573	*64,0*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	3	2	252	732	332	*75,9*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	8	4	244	637	384	*63,4*
Infrastrutture sociali	656	419	62.028	191.378	122.720	*50,5*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	3	1	22	3.653	22	*100,0*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	7	2	591	2.299	964	*61,4*
Totale complessivo	**1.553**	**920**	**146.357**	**479.101**	**306.594**	***47,7***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Il settore più interessato dagli interventi degli Enti locali, è quello delle infrastrutture sociali, di trasporto, ambientali ed idriche che ammontano a 1.480 interventi su 1.553, per un finanziamento pari a 461 milioni sui 479 milioni complessivi disponibili. Il più basso grado di realizzo riguarda gli interventi nel settore delle infrastrutture ambientali e delle risorse idriche (32,9 per cento). Un dato che deve essere guardato con attenzione anche in relazione ai più recenti fenomeni di dissesto idrogeologico che richiedono risposte adeguate e in tempi brevi

I dati relativi alla suddivisione dei progetti in base al periodo di attivazione evidenziano che nel periodo 2016-2018 sono stati attivati 797 progetti per un ammontare complessivo di 237 milioni di euro, nel biennio 2014-2015 523 progetti per 139 milioni di euro e, infine, nel biennio 2012-2013 233 progetti pari a 102 milioni di euro. È interessante notare come le opere attivate nel 2014-2015 abbiamo il più alto grado di realizzo, pari al 66 per cento, laddove risulta molto contenuto quello delle opere di più vecchia attivazione pari al 58 per cento.

TAVOLA 1.4

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	periodo di attivazione del CUP 2012-2013					
Ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**147**	**112**	**48.250**	**94.912**	**86.363**	**55,9**
fino a 4.999 ab.	80	59	8.402	18.689	13.457	62,4
tra 5.000 e 9.999 ab.	19	11	4.260	5.785	4.700	90,6
tra 10.000 e 19.999 ab.	15	13	5.068	10.584	10.044	50,5
tra 20.000 e 59.999 ab.	12	11	3.632	4.426	4.226	86,0
tra 60.000 e 249.999 ab.	11	11	4.264	5.751	5.751	74,1
>=250.000 ab.	10	7	22.624	49.677	48.185	47,0
REGIONE	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**86**	**73**	**5.435**	**7.140**	**6.128**	**88,7**
Totale complessivo	**233**	**185**	**53.685**	**102.052**	**92.490**	**58,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

SEGUE TAVOLA 1.4

(in migliaia)

Ente soggetto attuatore	periodo di attivazione del CUP 2014-2015					
	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**456**	**297**	**60.977**	**126.304**	**93.386**	**65,3**
fino a 4.999 ab.	190	132	18.772	37.480	27.891	67,3
tra 5.000 e 9.999 ab.	92	47	8.591	20.272	16.152	53,2
tra 10.000 e 19.999 ab.	55	44	10.253	17.806	13.680	74,9
tra 20.000 e 59.999 ab.	52	39	10.036	21.283	13.852	72,5
tra 60.000 e 249.999 ab.	40	21	9.922	20.369	14.915	66,5
>=250.000 ab.	27	14	3.403	9.093	6.897	49,3
REGIONE	**4**	**3**	**1.586**	**5.199**	**2.848**	**55,7**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**63**	**52**	**5.650**	**8.285**	**7.154**	**79,0**
Totale complessivo	**523**	**352**	**68.213**	**139.788**	**103.389**	**66,0**

Ente soggetto attuatore	periodo di attivazione del CUP 2016-2018					
	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**722**	**359**	**22.158**	**217.252**	**106.830**	**20,7**
fino a 4.999 ab.	296	140	4.947	31.766	15.170	32,6
tra 5.000 e 9.999 ab.	151	84	5.295	26.164	12.538	42,2
tra 10.000 e 19.999 ab.	119	64	4.072	21.796	12.237	33,3
tra 20.000 e 59.999 ab.	66	25	2.688	22.050	9.640	27,9
tra 60.000 e 249.999 ab.	31	23	2.610	10.142	8.861	29,5
>=250.000 ab.	59	23	2.545	105.335	48.384	5,3
REGIONE	**5**	**2**	**137**	**3.523**	**388**	**35,2**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**70**	**22**	**2.163**	**16.486**	**3.496**	**61,9**
Totale complessivo	**797**	**383**	**24.458**	**237.261**	**110.715**	**22,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Analisi progetti con pagamenti registrati nell'ultimo biennio

2. Nelle tavole sotto riportate sono stati esposti i dati relativi alle opere pubbliche che hanno registrato progressi nell'ultimo biennio, ovvero per le quali sono stati registrati pagamenti nel 2017 e/o nel 2018.

La lettura dei dati conferma, sostanzialmente, le indicazioni già rilevate nell'analisi complessiva.

TAVOLA 2.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

Ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**523**	**98.115**	**235.096**	**41,7**
fino a 4.999 ab.	197	18.838	35.818	52,6
tra 5.000 e 9.999 ab.	114	13.785	24.932	55,3
tra 10.000 e 19.999 ab.	94	15.565	30.675	50,7
tra 20.000 e 59.999 ab.	49	10.232	19.949	51,3
tra 60.000 e 249.999 ab.	33	13.009	22.469	57,9
>=250.000 ab.	36	26.687	101.253	26,4
REGIONE	**4**	**473**	**1.636**	**28,9**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**48**	**6.978**	**9.138**	**76,4**
Totale complessivo	**575**	**105.567**	**245.870**	**42,9**

SEGUE TAVOLA 2.1

Settore di intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	95	29.255	96.541	30,3
Infrastrutture del settore energetico	12	2.040	4.898	41,6
Infrastrutture di trasporto	195	31.105	50.251	61,9
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	2	252	332	75,9
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	3	91	240	38,0
Infrastrutture sociali	267	42.802	93.583	45,7
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	1	23	24	96,7
Totale complessivo	**575**	**105.567**	**245.870**	**42,9**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

L'esame delle opere pubbliche sulla base del soggetto attuatore e del settore di intervento evidenzia il basso grado di realizzazione, soprattutto per i Comuni oltre i 250.000 abitanti (26,4 per cento) e per la Regione (28,9 per cento), a fronte di un più soddisfacente livello realizzativo, pari al 76,4 per cento, per le Province e la Città metropolitana.

I maggiori investimenti hanno interessato le infrastrutture ambientali e risorse idriche, quelle di trasporto e le infrastrutture sociali.

Emerge, tuttavia, una maggiore difficoltà nel realizzare gli interventi in campo ambientale ed idrico (30,3 per cento) e sociale (45,7 per cento), rispetto agli investimenti in tema di trasporti (61,9 per cento).

La tavola che segue suddivide le opere per soggetto attuatore e fascia di finanziamento.

TAVOLA 2.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				**>=100.000 < 500.000 euro**			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**230**	**7.927**	**10.668**	**74,3**	**191**	**23.423**	**42.811**	**54,7**
fino a 4.999 ab.	114	3.892	4.962	78,4	63	6.516	13.002	50,1
tra 5.000 e 9.999 ab.	57	1.993	2.915	68,4	42	5.668	8.281	68,4
tra 10.000 e 19.999 ab.	36	1.125	1.569	71,7	42	5.017	10.204	49,2
tra 20.000 e 59.999 ab.	8	346	463	74,7	21	3.181	5.287	60,2
tra 60.000 e 249.999 ab.	10	346	630	54,9	12	1.665	3.037	54,8
>=250.000 ab.	5	225	128	175,6	11	1.377	3.000	45,9
Regione					**2**	**137**	**388**	**35,2**
Provincia - città metropolitana	**23**	**738**	**916**	**80,5**	**21**	**3.317**	**4.051**	**81,9**
Totale complessivo	**253**	**8.664**	**11.583**	**74,8**	**214**	**26.877**	**47.251**	**56,9**

	>=500.000<1.000.000 euro				**>=1.000.000 euro**			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**62**	**22.716**	**42.687**	**53,2**	**40**	**44.050**	**138.931**	**31,7**
fino a 4.999 ab.	14	4.263	10.332	41,3	6	4.167	7.522	55,4
tra 5.000 e 9.999 ab.	13	4.907	9.135	53,7	2	1.217	4.600	26,5
tra 10.000 e 19.999 ab.	10	5.580	7.409	75,3	6	3.843	11.493	33,4
tra 20.000 e 59.999 ab.	18	6.373	10.544	60,4	2	332	3.655	9,1
tra 60.000 e 249.999 ab.	3	967	2.425	39,9	8	10.030	16.378	61,2
>=250.000 ab.	4	625	2.842	22,0	16	24.460	95.283	25,7
Regione	**2**	**337**	**1.248**	**27,0**				
Provincia - città metropolitana	**2**	**444**	**1.371**	**32,4**	**2**	**2.479**	**2.800**	**88,5**
Totale complessivo	**66**	**23.497**	**45.305**	**51,9**	**42**	**46.529**	**141.731**	**32,8**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Come già in precedenza evidenziato, il maggior grado di realizzazione (pari al 74,8 per cento) attiene ai lavori sotto i 100.000 euro, laddove le percentuali realizzative diminuiscono in diretta correlazione con l'aumentare dell'importo progettuale (56,9 per cento per le opere tra i 100.000 e i 500.000 euro, 51,9 per cento per le opere tra i 500.000 e 1.000.000, 32,8 per cento per le opere oltre 1.000.000); il che costituisce un chiaro segnale della circostanza che le maggiori difficoltà per gli Enti attuatori emergono con riguardo alle grandi opere.

In relazione alle opere sotto i 100.000 euro, infatti, il grado di realizzazione risulta superiore al 50 per cento per tutti gli Enti interessati alla rilevazione.

Anche nel caso delle opere tra i 100.000 e i 500.000 euro le percentuali di realizzazione sono sempre superiori al 50 per cento, tranne nel caso dei Comuni tra 10.000 e 19.999 abitanti (49,2 per cento) e della Regione (35,2 per cento).

Per le opere tra i 500.000 e 1.000.000 di euro, il dato appare ancora più emblematico, tenuto conto che le percentuali di realizzazione più basse sono quelle relative agli Enti di grandi dimensioni: per i Comuni tra 60.000 e 249.999 abitanti la percentuale si attesta al 39,9 per cento, per i Comuni oltre i 250.000 abitanti al 22 per cento, laddove la Regione registra un 27 per cento e le Province e Città Metropolitana il 32,40 per cento.

Per quanto attiene alle opere sopra il milione di euro, invece, emergono due indicazioni di rilievo.

La prima è che i Comuni di piccole dimensioni hanno una percentuale di realizzazione oltre il 50 per cento, mentre la seconda è che il dato peggiore è registrato dai Comuni con una popolazione tra 20.000 e 59.999 abitanti, pari a solo il 9,1 per cento.

L'ultimo prospetto distingue le opere per settore di intervento e per fasce di finanziamento.

TAVOLA 2.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				**>=100.000 < 500.000 euro**			
Settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	45	1.881	2.227	*84,5*	28	3.078	6.699	*45,9*
Infrastrutture del settore energetico	9	339	479	*70,7*	2	383	566	*67,7*
Infrastrutture di trasporto	94	3.349	4.320	*77,5*	70	9.335	14.501	*64,4*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive					2	252	332	
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	2	90	116	*77,2*	1	2	124	*1,2*
Infrastrutture sociali	102	2.982	4.417	*67,5*	111	13.827	25.028	*55,2*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	1	23	24	*96,7*				
Totale complessivo	**253**	**8.664**	**11.583**	***74,8***	**214**	**26.877**	**47.251**	***56,9***

SEGUE TAVOLA 2.3

(in migliaia)

	>=500.000<1.000.000 euro				>=1.000.000 euro			
Settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	11	3.320	8.339	*39,8*	11	20.975	79.276	*26,5*
Infrastrutture del settore energetico					1	1.318	3.853	*34,2*
Infrastrutture di trasporto	22	9.813	15.215	*64,5*	9	8.607	16.215	*53,1*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive								
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche								
Infrastrutture sociali	33	10.364	21.751	*47,6*	21	15.629	42.387	*36,9*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale								
Totale complessivo	**66**	**23.497**	**45.305**	***51,9***	**42**	**46.529**	**141.731**	***32,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Anche sotto questo angolo visuale si evidenzia la difficoltà riscontrata dagli Enti nella realizzazione delle opere di maggior importo.

Il grado di realizzazione degli investimenti oltre 1.000.000, infatti, è in media del 32,8 per cento (la più bassa) e, come già precedentemente rilevato, le problematiche maggiori si riscontrano per le opere relative alle infrastrutture ambientali e risorse idriche che registrano uno stato d' avanzamento pari solamente al 26,5 per cento.

Le opere relative al settore energetico presentano un livello di realizzazione che si attesta sul 34,2 per cento (anche se il dato si riferisce ad un'unica opera pubblica e risulta scarsamente significativo), laddove le infrastrutture sociali hanno un grado di realizzazione pari al 36,9 per cento e il dato migliore risulta quello relativo al settore trasporti che registra il 53,1 per cento.

TAVOLA 2.4

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	2012-2013				2014-2015				2016-2018			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**32**	**32.552**	**65.057**	**50,0**	**147**	**43.855**	**65.202**	**67,3**	**344**	**21.707**	**104.838**	**20,7**
fino a 4.999 ab.	12	2.318	3.962	58,5	53	11.714	16.838	69,6	132	4.805	15.017	32,0
tra 5.000 e 9.999 ab.	4	2.136	2.423	88,1	29	6.422	11.555	55,6	81	5.228	10.954	47,7
tra 10.000 e 19.999 ab.	8	4.172	8.947	46,6	26	7.561	9.746	77,6	60	3.831	11.982	32,0
tra 20.000 e 59.999 ab.	0	0	0		24	7.544	10.309	73,2	25	2.688	9.640	27,9
tra 60.000 e 249.999 ab.	2	1.417	1.715	82,6	8	8.981	11.894	75,5	23	2.610	8.861	29,5
>=250.000 ab.	6	22.509	48.009	46,9	7	1.633	4.860	33,6	23	2.545	48.384	5,3
REGIONE	**0**	**0**	**0**		**2**	**337**	**1.248**	**27,0**	**2**	**137**	**388**	**35,2**
PROVINCIA - CITTA' METROPOLITANA	**1**	**950**	**1.000**	**95,0**	**25**	**3.865**	**4.641**	**83,3**	**22**	**2.163**	**3.496**	**61,9**
Totale complessivo	**33**	**33.503**	**66.057**	**50,7**	**174**	**48.057**	**71.091**	**67,6**	**368**	**24.008**	**108.723**	**22,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Le opere con difficoltà di realizzazione

3. L'esame delle opere di importo superiore ai 500.000 euro a cui è stato somministrato un questionario per comprendere le ragioni di eventuali difficoltà di realizzazione ha consentito di evidenziare sole 18 unità che, in base ai criteri assunti,[27] potrebbero presentare difficoltà di realizzazione.[28]

Di queste due risultano in fase di esecuzione tra il cinquanta e il settantacinque per cento, con gli ultimi pagamenti effettuati nel corso del 2018. Si tratta di un progetto avviato nel 2014 per infrastrutture ambientali e risorse idriche ed un nel 2015 per infrastrutture di trasporto. Anche in questo caso si tratta di interventi di importo non superiore al milione.

Le risultanze istruttorie hanno, altresì, evidenziato per ulteriori dieci opere un grado di realizzazione inferiore al venticinque per cento al 31 dicembre 2018.

Di queste, otto rientrano nella prima tipologia: due opere risultano avviate nel 2013, una di importo superiore al milione, attivata dal comune di Genova e relativa ad infrastrutture ambientali ed idriche, l'altra, di importo inferiore al milione, relativa ad infrastrutture di trasporto e, secondo quanto attestato dal comune di Isola del Cantone, titolare del progetto, revocata a causa del mancato interesse da parte dell'amministrazione al proseguimento dell'investimento;

due risultano avviate nel 2014, la prima di titolarità della Regione Liguria, di importo superiore al milione e relativa ad infrastrutture sociali, attualmente in realizzazione e di cui il primo pagamento risulta effettuato nel 2019, la seconda, del comune di Monterosso al Mare, di importo inferiore al milione e attinente ad infrastrutture ambientali ed idriche;

quattro risultano avviate nel 2015: tre per infrastrutture sociali (di cui due di importo superiore al milione) ed una relativa ad infrastrutture di trasporto.

Le restanti due opere della seconda tipologia attengono ad infrastrutture sociali e sono state avviate nel 2013 e 2014: per quella di cui è titolare il comune di Busalla: l'amministrazione ha espresso il mancato interesse alla realizzazione in quanto il finanziamento di 572 mila euro concesso dal MIUR, è stato accorpato ad altri interventi finanziati dal cd "Bando Periferie" per la realizzazione di un progetto unitario. Pertanto, lo stesso Cup è stato revocato; per quella avviata dal comune di Savignone l'amministrazione ha comunicato che l'opera è ferma a causa del mancato finanziamento del piano statale "6000 campanili".

In relazione a tali opere, in sede istruttoria, è emerso che i maggiori ostacoli riscontrati dagli Enti sono legati alle difficoltà attinenti ai finanziamenti esterni, alla sopravvenuta mancanza di interesse nella realizzazione degli interventi e a difficoltà di progettazione e procedurali.

Tra le opere che presentano l'ultimo pagamento anteriore al 2016 e pagamenti cumulati comunque inferiori all'80 per cento del finanziamento complessivo, sono, altresì, ricompresi tre distinti CUP richiesti nel 2015 dallo stesso Ente e attinenti ad infrastrutture sociali, settore energetico e di trasporto.

Al riguardo l'amministrazione interessata (il comune della Spezia) ha comunicato che i Cup sono stati registrati con l'approvazione dei progetti preliminari necessari per la partecipazione al Bando del "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate". I progetti presentati sono stati approvati con decreto del Presidente del Consiglio di Ministri in data 6 giugno 2017. La convenzione tra la Presidenza del Consiglio ed

[27] Progetti attivati tra il 2012 e il 2015 per i quali l'ultimo pagamento risulta anteriore al 2016 e i pagamenti cumulati ammontano ad un importo inferiore all'80 per cento del finanziamento complessivo (tipologia 1) e attivati tra il 2012 e il 2015 per i quali non risulta alcun pagamento al 31 dicembre 2018 (tipologia 2).

[28] Delle trenta opere pubbliche selezionate inizialmente, dall'attività istruttoria è emerso che dodici sono a fine realizzazione (fase di esecuzione > del 75 per cento al 31 dicembre 2018). Le opere anzidette risultano tutte di importo inferiore al milione di euro: cinque relative ad infrastrutture ambientali e risorse idriche (una avviata nel 2012, tre nel 2013 e una nel 2014) e sette attinenti ad infrastrutture sociali.

il Comune della Spezia per l'attuazione del piano proposto è stata registrata in data 7 agosto 2018 e comunicata in data 24 settembre 2018. Con ciò si è dato avvio alle progettazioni, che al 31 dicembre 2018 hanno raggiunto il livello definitivo per due interventi, mentre per l'intervento "edificio di via Firenze lavori di trasformazione di edificio scolastico in struttura ricettiva" (settore infrastrutture sociali con importo sopra il milione) l'iter è fermo al progetto preliminare, in quanto l'intervento verrà attuato mediante *project finance*.

I ritardi maggiori si registrano per un'opera avviata nel 2015, di importo inferiore ad un milione di euro, relativa al settore energetico, per la quale, ad oggi, è stata solo bandita la gara per l'affidamento della progettazione definitiva esecutiva, andata deserta (CUP J24E15000280005 – Comune di Magliolo).

L'attività istruttoria ha, infine, fatto emergere come un Ente, a seguito della riunificazione di tre diverse opere in un unico CUP master, non abbia provveduto ad aggiornare i dati presenti nella banca dati per i due CUP unificati, come da indicazioni ricevute direttamente dalla Struttura di Supporto della BDAP-MOP (Comune di Arcola).

TAVOLA 3.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO

(In migliaia)

Ente soggetto attuatore	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE		INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO		INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO		INFRASTRUTTURE SOCIALI		totale	
	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
COMUNE	**5**	**3.883**	**2**	**1.813**	**4**	**5.545**	**12**	**9.615**	**23**	**20.857**
fino a 4.999 ab.	4	2.450	1	953	2	1.900	1	615	8	5.918
tra 5.000 e 9.999 ab.							2	1.273	2	1.273
tra 10.000 e 19.999 ab.							3	2.019	3	2.019
tra 20.000 e 59.999 ab.					1	3.045	4	3.008	5	6.053
tra 60.000 e 249.999 ab.			1	860	1	600	1	1.500	3	2.960
>=250.000 ab.	1	1.433					1	1.200	2	2.633
REGIONE							**1**	**2.351**	**1**	**2.351**
Totale complessivo	**5**	**3.883**	**2**	**1.813**	**4**	**5.545**	**13**	**11.966**	**24**	**23.208**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO

(In migliaia)

	>=500.000<1.000.000 euro		**>=1.000.000 euro**		**totale**	
Ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
COMUNE	**17**	**11.402**	**6**	**9.454**	**23**	**20.857**
fino a 4.999 ab.	7	4.918	1	1.000	8	5.918
tra 5.000 e 9.999 ab.	2	1.273			2	1.273
tra 10.000 e 19.999 ab.	3	2.019			3	2.019
tra 20.000 e 59.999 ab.	3	1.732	2	4.321	5	6.053
tra 60.000 e 249.999 ab.	2	1.460	1	1.500	3	2.960
>=250.000 ab.			2	2.633	2	2.633
REGIONE			**1**	**2.351**	**1**	**2.351**
Totale complessivo	**17**	**11.402**	**7**	**11.806**	**24**	**23.208**
	>=500.000<1.000.000 euro		**>=1.000.000 euro**		**totale**	
Settore di intervento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	4	2.450	1	1.433	5	3.883
Infrastrutture del settore energetico	2	1.813			2	1.813
Infrastrutture di trasporto	2	1.500	2	4.045	4	5.545
Infrastrutture sociali	9	5.639	4	6.327	13	11.966
Totale complessivo	**17**	**11.402**	**7**	**11.806**	**24**	**23.208**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE

(In migliaia)

	2012-2013		2014-2015	
Ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
COMUNE	**4**	**3.483**	**19**	**17.373**
fino a 4.999 ab.	3	2.050	5	3.868
tra 5.000 e 9.999 ab.			2	1.273
tra 10.000 e 19.999 ab.			3	2.019
tra 20.000 e 59.999 ab.			5	6.053
tra 60.000 e 249.999 ab.			3	2.960
>=250.000 ab.	1	1.433	1	1.200
REGIONE			**1**	**2.351**
Totale complessivo	**4**	**3.483**	**20**	**19.725**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.4

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(In migliaia)

Ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**6**	**801**	**3.943**	**20,3**
fino a 4.999 ab.	3	537	2.346	22,9
tra 5.000 e 9.999 ab.	2	227	1.072	21,1
tra 20.000 e 59.999 ab.	1	38	525	7,2
Totale complessivo	**6**	**801**	**3.943**	**20,3**
Settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	3	744	1.846	40,3
Infrastrutture sociali	3	58	2.097	2,8
Totale complessivo	**6**	**801**	**3.943**	**20,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.5

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(In migliaia)

	500.000-1.000.000 euro				>=1.000.000 euro			
Ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**5**	**794**	**2.943**	**27,0**	**1**	**7**	**1.000**	**0,7**
fino a 4.999 ab.	2	530	1.346	39,4	1	7	1.000	
tra 5.000 e 9.999 ab.	2	227	1.072	21,1				
tra 20.000 e 59.999 ab.	1	38	525	7,2				
Totale complessivo	**5**	**794**	**2.943**	**27,0**	**1**	**7**	**1.000**	**0,7**

	500.000-1.000.000 euro				>=1.000.000 euro			
Settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	3	744	1.846	40,3				
Infrastrutture sociali	2	51	1.097	4,6	1	7	1.000	0,7
Totale complessivo	**5**	**794**	**2.943**	**27,0**	**1**	**7**	**1.000**	**0,7**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.6

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(In migliaia)

Ente soggetto attuatore	2012-2013				2014-2015			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**4**	**575**	**2.871**	**20,0**	**2**	**227**	**1.072**	**21,1**
fino a 4.999 ab.	3	537	2.346	22,9				
tra 5.000 e 9.999 ab.					2	227	1.072	21,1
tra 20.000 e 59.999 ab.	1	38	525	7,2				
Totale complessivo	**4**	**575**	**2.871**	**20,0**	**2**	**227**	**1.072**	**21,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Opere di maggior rilievo finanziario in corso di realizzazione

4. Sono solo 3 le opere con finanziamenti pari o superiori a 10 milioni riepilogate nella tavola 15. Si tratta di progetti relativi ad infrastrutture ambientali e risorse idriche con un finanziamento complessivo di 71 milioni. Solo 1 di questi riferito alla difesa del suolo risulta aver registrato pagamenti: 20,4 milioni sui 45 milioni di finanziamento, con un grado di realizzo del 45,3 per cento.

Gli altri due progetti attivati uno avviato nel 2017 riguarda la messa in sicurezza del suolo (in fase di progettazione esecutiva) e il secondo attivato nel 2018 prevede il recupero di aree dismesse

TAVOLA 4.1

QUADRO DELLE OPERE DI MAGGIOR RILIEVO FINANZIARIO

OPERE PUBBLICHE (CUP) CON FINANZIAMENTI >=10.000.000 PER SETTORE E SOTTOSETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO – IN MIGLIAIA

Settore/sottosettore di intervento	comuni					
	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	**3**	**1**	**20.390**	**71.000**	**45.000**	**45,3**
Difesa del suolo	2	1	20.390	56.000	45.000	45,3
Riassetto e recupero di siti urbani e produttivi	1			15.000		
Totale complessivo	**3**	**1**	**20.390**	**71.000**	**45.000**	**45,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

LE OPERE PUBBLICHE IN EMILIA ROMAGNA

I progetti attivati dal 2012 e in corso di realizzazione

1.Complessivamente le opere pubbliche (CUP) attivate dal 2012 dagli enti territoriali dell'Emilia-Romagna e censite nella Banca dati del Monitoraggio opere pubbliche (MOP) tra quelle ancora in corso, ammontano a 6.074[29]. Di queste 5.420, pari all'89,2 per cento del totale, sono relative a opere dei Comuni.
In termini finanziari le opere censite ammontano a 2.251 milioni, dei quali 1.981 milioni, pari all'88 per cento del totale, sono relativi a opere comunali, 141,9 milioni concernono le Province e la Città metropolitana (il 6,3 per cento) e 128,6 milioni (il 5,7 per cento) sono relativi ad interventi della Regione.

TAVOLA 1.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**5.420**	**2.976**	**605.974**	**1.981.024**	**1.201.375**	***50,4***
fino a 4.999 ab.	945	448	35.987	127.397	72.737	*49,5*
tra 5.000 e 9.999 ab.	899	517	70.094	236.217	164.624	*42,6*
tra 10.000 e 19.999 ab.	961	529	91.956	362.534	185.325	*49,6*
tra 20.000 e 59.999 ab.	508	292	73.205	227.257	139.884	*52,3*
tra 60.000 e 249.999 ab.	1.808	1.024	218.235	719.011	453.996	*48,1*
>=250.000 ab.	299	166	116.498	308.608	184.809	*63,0*
REGIONE	**208**	**181**	**36.937**	**128.551**	**64.601**	***57,2***
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**446**	**242**	**43.755**	**141.849**	**83.903**	***52,1***
Totale complessivo	**6.074**	**3.399**	**686.666**	**2.251.425**	**1.349.879**	***50,9***

settore di intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	504	333	57.713	133.565	100.006	*57,7*
Infrastrutture del settore energetico	77	39	4.761	35.655	26.837	*17,7*
Infrastrutture di trasporto	1.871	1.036	226.338	621.255	382.758	*59,1*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	13	10	715	2.200	1.971	*36,2*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	28	12	3.208	8.983	7.949	*40,4*
Infrastrutture sociali	3.530	1.943	390.921	1.385.532	823.832	*47,5*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	15	11	1.429	2.598	2.127	*67,2*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	36	15	1.581	61.636	4.398	*36,0*
Totale complessivo	**6.074**	**3.399**	**686.666**	**2.251.425**	**1.349.879**	***50,9***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Delle 6.074 opere, quelle con pagamenti risultano essere 3.399 (56 per cento), con un ammontare complessivo di pagamenti cumulati pari a 686,7 milioni (corrispondenti al 30,5 per cento dell'importo finanziato). Considerando le sole opere pubbliche con pagamenti, il grado di realizzazione aumenta (costituito dal rapporto tra i pagamenti cumulati e l'ammontare dei finanziamenti relativi a CUP con pagamenti) a poco meno del 51 per cento.

[29] Escluse tre opere alle quali le Amministrazioni hanno rinunciato.

Nell'ambito dei Comuni la maggior parte delle opere si concentra nella fascia demografica compresa tra i 60.000 e i 249.999 abitanti (33,3 per cento in termini numerici e 36,3 per cento quanto a entità del finanziamento). Nella fascia pari o superiore a 250.000 abitanti, nella quale ricade solo il capoluogo di regione, si collocano il 5,5 per cento dei CUP in termini numerici e il 15,6 per cento in termini finanziari.

Quanto al grado di realizzazione degli interventi, a fronte di una media comunale del 50,4 per cento, di poco inferiore alla media dell'intero aggregato degli enti territoriali, migliore si presenta il risultato della classe demografica superiore a 250.000 abitanti con un valore del 63 per cento.

In merito ai settori di intervento, del tutto prevalenti risultano le infrastrutture sociali, che costituiscono il 58,1 per cento in termini numerici e il 61,5 per cento in termini finanziari. Seguono gli interventi nelle infrastrutture di trasporto, che costituiscono il 30,8 per cento sul piano numerico e il 27,6 per cento sul piano finanziario. Sempre con riguardo ai settori di intervento, il 56,9 per cento dei pagamenti cumulati si concentra nelle infrastrutture sociali, mentre quelli relativi alle infrastrutture di trasporto costituiscono il 33 per cento del totale.

TAVOLA 1.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro						>=100.000 < 500.000					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**2.780**	**1.356**	**41.186**	**100.667**	**52.806**	***78,0***	**1.742**	**1.035**	**144.482**	**388.442**	**232.486**	***62,1***
fino a 4.999 ab.	690	323	7.636	21.349	10.058	*75,9*	197	90	12.917	42.686	19.603	*65,9*
tra 5.000 e 9.999 ab.	460	242	7.179	17.014	9.142	*78,5*	312	179	21.735	66.804	38.377	*56,6*
tra 10.000 e 19.999 ab.	499	236	7.495	17.730	9.910	*75,6*	323	201	25.379	75.142	46.566	*54,5*
tra 20.000 e 59.999 ab.	187	88	3.193	7.665	3.930	*81,3*	216	135	20.732	50.948	31.976	*64,8*
tra 60.000 e 249.999 ab.	906	443	14.793	35.173	18.768	*78,8*	594	376	54.797	128.961	83.126	*65,9*
>=250.000 ab.	38	24	890	1.736	998	*89,2*	100	54	8.922	23.901	12.839	*69,5*
REGIONE	**87**	**76**	**3.699**	**4.867**	**4.159**	***88,9***	**100**	**88**	**14.820**	**19.967**	**17.478**	***84,8***
PROVINCIA - CITTA' METROPOLITANA	**209**	**88**	**3.454**	**8.860**	**4.174**	***82,7***	**179**	**116**	**18.466**	**39.969**	**27.811**	***66,4***
Totale complessivo	**3.076**	**1.520**	**48.338**	**114.393**	**61.139**	***79,1***	**2.021**	**1.239**	**177.768**	**448.377**	**277.775**	***64,0***

	>=500.000<1.000.000						>=1.000.000					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**473**	**305**	**116.061**	**322.474**	**206.798**	***56,1***	**425**	**280**	**304.245**	**1.169.442**	**709.285**	***42,9***
fino a 4.999 ab.	43	27	11.682	29.907	19.907	*58,7*	15	8	3.752	33.455	23.169	*16,2*
tra 5.000 e 9.999 ab.	76	54	16.895	52.098	34.967	*48,3*	51	42	24.285	100.301	82.139	*29,6*
tra 10.000 e 19.999 ab.	74	49	21.915	49.999	33.080	*66,3*	65	43	37.167	219.664	95.769	*38,8*
tra 20.000 e 59.999 ab.	53	32	10.398	37.667	22.058	*47,1*	52	37	38.883	130.978	81.920	*47,5*
tra 60.000 e 249.999 ab.	156	109	41.920	104.646	73.785	*56,8*	152	96	106.725	450.231	278.318	*38,3*
>=250.000 ab.	71	34	13.251	48.157	23.002	*57,6*	90	54	93.435	234.814	147.970	*63,1*
REGIONE	**13**	**11**	**5.376**	**8.291**	**6.541**	***82,2***	**8**	**6**	**13.042**	**95.426**	**36.422**	***35,8***
PROVINCIA - CITTA' METROPOLITANA	**27**	**19**	**7.781**	**18.174**	**12.510**	***62,2***	**31**	**19**	**14.053**	**74.847**	**39.408**	***35,7***
Totale complessivo	**513**	**335**	**129.219**	**348.939**	**225.850**	***57,2***	**464**	**305**	**331.341**	**1.339.715**	**785.115**	***42,2***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Nella tavola 1.2 è riportata la suddivisione delle opere per soggetto attuatore e fascia di finanziamento. La maggiore concentrazione numerica dei progetti si osserva nell'aggregato delle opere di minore importo, fino a 100.000 euro, che costituisce il 50,6 per cento del totale generale (3.076 su 6.074). In questa fascia il 29,5 per cento delle opere (906 CUP) e il 30,7 per cento del finanziamento si concentra nei Comuni con popolazione ricompresa tra 60.000 e 249.999 abitanti.

In termini finanziari la massima concentrazione si registra nelle opere di ammontare superiore a 1 milione di euro (464 CUP), il cui finanziamento assorbe il 59,5 per cento del totale stanziato (1,340 miliardi su 2,251 miliardi).

Quanto al grado di realizzazione, elevato risulta essere quello della fascia fino a 100.000 euro, pari al 79,1 per cento, mentre inferiore, al 42,2 per cento, quello delle opere di dimensione superiore al milione di euro. Sensibilmente migliore, per questa classe di opere, la *performance* del Comune capoluogo di regione (l'unico con popolazione superiore ai 250 mila abitanti) che raggiunge il 63,1 per cento, valore questo notevolmente più elevato di quello fatto registrare dai Comuni ricompresi nella fascia immediatamente inferiore.

TAVOLA 1.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

settore intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	232	138	5.998	10.820	6.654	*90,1*	213	152	23.663	42.521	31.218	*75,8*
INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO	42	20	500	1.201	629	*79,5*	18	9	1.749	4.517	2.230	*78,4*
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	903	439	16.438	38.485	19.503	*84,3*	664	399	55.316	143.771	89.450	*61,8*
INFRASTRUTTURE PER L'ATTREZZATURA DI AREE PRODUTTIVE	9	7	150	322	213	*70,1*	2	1	227	430	310	*73,3*
INFRASTRUTTURE PER TELECOMUNICAZIONI E TECNOLOGIE INFORMATICHE	20	7	202	697	247	*82,1*	7	4	469	1.276	692	*67,8*
INFRASTRUTTURE SOCIALI	1.842	898	24.769	61.842	33.498	*73,9*	1.100	663	94.854	252.427	151.753	*62,5*
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SOSTEGNI PER IL MERCATO DEL LAVORO	6	3	36	315	70	*51,2*	8	7	846	1.679	1.453	*58,2*
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITA' PRODUTTIVE, E LA RICERCA E L'IMPRESA SOCIALE	22	8	245	712	325	*75,4*	9	4	644	1.757	670	*96,1*
Totale complessivo	**3.076**	**1.520**	**48.338**	**114.393**	**61.139**	***79,1***	**2.021**	**1.239**	**177.768**	**448.377**	**277.775**	***64,0***

	>=500.000<1.000.000						**>=1.000.000**					
settore intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	45	34	15.000	31.033	22.353	*67,1*	14	9	13.053	49.191	39.782	*32,8*
INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO	10	5	1.319	6.544	3.610	*36,5*	7	5	1.193	23.393	20.368	*5,9*
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	181	121	52.178	122.474	81.194	*64,3*	123	77	102.406	316.525	192.611	*53,2*
INFRASTRUTTURE PER L'ATTREZZATURA DI AREE PRODUTTIVE	2	2	338	1.448	1.448	*23,3*	0	0	0	0	0	
INFRASTRUTTURE PER TELECOMUNICAZIONI E TECNOLOGIE INFORMATICHE	0	0	0	0	0		1	1	2.536	7.010	7.010	*36,2*
INFRASTRUTTURE SOCIALI	273	171	59.430	185.916	115.721	*51,4*	315	211	211.867	885.348	522.860	*40,5*
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SOSTEGNI PER IL MERCATO DEL LAVORO	1	1	547	604	604	*90,6*	0	0	0	0	0	
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITA' PRODUTTIVE, E LA RICERCA E L'IMPRESA SOCIALE	1	1	407	919	919	*44,2*	4	2	286	58.248	2.484	*11,5*
Totale complessivo	**513**	**335**	**129.219**	**348.939**	**225.850**	***57,2***	**464**	**305**	**331.341**	**1.339.715**	**785.115**	***42,2***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Nella tavola 1.3 la suddivisione per fasce di finanziamento prende in esame i diversi settori di intervento. Di gran lunga prevalente risulta essere, almeno in tre dei quattro aggregati considerati, l'intervento nelle *Infrastrutture sociali* che da solo costituisce il 59,9 per cento in termini numerici per l'aggregato fino a 100.000 euro e il 54,1 per cento risorse finanziarie assegnate. Va, peraltro, segnalato come dei complessivi quindici interventi imputati al settore *Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro*, la quasi totalità sembrerebbe riferirsi a interventi di edilizia scolastica, che avrebbero dovuto essere inclusi per la quasi totalità nel settore *Infrastrutture sociali*.

Sempre con riferimento ai settori di intervento, notevole rilievo assumono quelli delle *Infrastrutture di trasporto*, con percentuali ricomprese tra il 26,5 e il 35,1 per cento sotto il profilo numerico e il 23,6 e il 34,9 per cento sotto quello finanziario.

Nella tavola 4 le opere sono suddivise, quanto a momento di avvio, in tre periodi: 2012-2013, 2014-2015, 2016-2018.

Prendendo in esame i primi due periodi considerati, risulta evidente l'incremento che si è registrato nel biennio 2014-2015 rispetto al precedente in termini numerici (+155,4 per cento) e, in modo più contenuto, in termini finanziari (+55,1 per cento).

Va segnalato l'elevato numero di CUP privi di pagamenti (138 relativi al biennio 2012-2013 e 539 relativi al biennio 2014-2015). Tale dato, che da una prima lettura denoterebbe evidenti criticità realizzative delle opere, potrebbe tuttavia essere condizionato dal mancato aggiornamento della banca dati BDAP-MOP a causa di problemi di trasferimento dai dati dall'applicazione messa a disposizione delle amministrazioni dalla Regione Emilia-Romagna per il monitoraggio delle opere al sistema gestito dalla BDAP o a causa di inerzie delle stesse amministrazioni. In proposito si rinvia a quanto sarà osservato nel paragrafo 3.

TAVOLA 1.4

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	periodo di attivazione del CUP 2012-2013					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**630**	**496**	**241.883**	**380.450**	**340.331**	**71,1**
fino a 4.999 ab.	55	31	9.074	21.648	18.764	48,4
tra 5.000 e 9.999 ab.	94	71	22.608	48.401	42.402	53,3
tra 10.000 e 19.999 ab.	130	98	37.326	56.903	52.629	70,9
tra 20.000 e 59.999 ab.	87	78	32.527	46.284	32.716	99,4
tra 60.000 e 249.999 ab.	215	174	80.491	106.376	96.608	83,3
>=250.000 ab.	49	44	59.856	100.838	97.212	61,6
REGIONE	**64**	**64**	**8.726**	**11.106**	**11.106**	**78,6**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**31**	**27**	**13.438**	**26.277**	**25.740**	**52,2**
Totale complessivo	**725**	**587**	**264.047**	**417.833**	**377.177**	**70,0**
	periodo di attivazione del CUP 2014-2015					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**1.564**	**1.106**	**233.875**	**558.195**	**479.140**	**48,8**
fino a 4.999 ab.	271	173	18.241	42.533	36.814	49,5
tra 5.000 e 9.999 ab.	252	173	29.606	91.330	75.690	39,1
tra 10.000 e 19.999 ab.	246	175	38.035	98.503	87.116	43,7
tra 20.000 e 59.999 ab.	165	100	27.954	80.566	61.352	45,6
tra 60.000 e 249.999 ab.	586	447	97.532	212.104	189.723	51,4
>=250.000 ab.	44	38	22.507	33.159	28.446	79,1
REGIONE	**115**	**97**	**25.445**	**54.616**	**47.557**	**53,5**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**173**	**110**	**19.362**	**34.882**	**28.588**	**67,7**
Totale complessivo	**1.852**	**1.313**	**278.681**	**647.693**	**555.285**	**50,2**
	periodo di attivazione del CUP 2016-2018					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**3.226**	**1.374**	**130.217**	**1.042.379**	**381.904**	**34,1**
fino a 4.999 ab.	619	244	8.673	63.216	17.160	50,5
tra 5.000 e 9.999 ab.	553	273	17.880	96.486	46.532	38,4
tra 10.000 e 19.999 ab.	585	256	16.594	207.129	45.581	36,4
tra 20.000 e 59.999 ab.	256	114	12.724	100.408	45.816	27,8
tra 60.000 e 249.999 ab.	1.007	403	40.212	400.531	167.665	24,0
>=250.000 ab.	206	84	34.134	174.611	59.151	57,7
REGIONE	**29**	**20**	**2.766**	**62.829**	**5.938**	**46,6**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**242**	**105**	**10.955**	**80.691**	**29.575**	**37,0**
Totale complessivo	**3.497**	**1.499**	**143.937**	**1.185.899**	**417.417**	**34,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Quanto allo stato di realizzazione delle opere, nonostante la possibile incompletezza dei dati relativi ai pagamenti intervenuti fino al 2018, va positivamente segnalato il numero e il

relativo ammontare degli interventi avviati nel primo periodo considerato (2012-2013) gestiti dai Comuni di medie dimensioni (fascia da 20.000 a 59.999 abitanti) che presentano un grado di realizzazione del 99,4 per cento.

Viceversa, difficoltà sembrano sussistere – pur con le cautele interpretative necessarie - per i Comuni di minore dimensione, per l'aggregato Province e Città metropolitana di Bologna e, in minor misura, per i Comuni con popolazione superiore a 250 mila abitanti (Comune di Bologna).

Progetti che nell'ultimo biennio hanno registrato progressi

2. Nelle tavole da 2.1 a 2.4 sono riportati i dati relativi alle opere che hanno registrato progressi nell'ultimo biennio.

TAVOLA 2.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**2001**	**457.255**	**1.013.484**	**45,1**
fino a 4.999 ab.	287	30.131	64.007	47,1
tra 5.000 e 9.999 ab.	392	57.022	144.193	39,5
tra 10.000 e 19.999 ab.	343	62.346	143.129	43,6
tra 20.000 e 59.999 ab.	200	56.953	131.180	43,4
tra 60.000 e 249.999 ab.	635	169.209	382.389	44,3
>=250.000 ab.	144	81.596	148.586	54,9
REGIONE	**64**	**22.937**	**49.075**	**46,7**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**184**	**38.481**	**77.231**	**49,8**
Totale complessivo	**2.249**	**518.673**	**1.139.789**	**45,5**
settore di intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	170	36.191	74.743	48,4
Infrastrutture del settore energetico	23	3.810	22.112	17,2
Infrastrutture di trasporto	720	158.376	300.008	52,8
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	1	0	948	0,0
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	8	3.091	7.771	39,8
Infrastrutture sociali	1306	314.551	728.179	43,2
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	9	1.200	1.871	64,1
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	12	1.453	4.157	35,0
Totale complessivo	**2.249**	**518.673**	**1.139.789**	**45,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 2.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				>=100.000 < 500.000			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**770**	**24.435**	**31.313**	**78,0**	**745**	**102.785**	**172.309**	**59,7**
fino a 4.999 ab.	187	5.031	6.704	75,0	65	9.667	14.227	67,9
tra 5.000 e 9.999 ab.	165	4.844	6.130	79,0	142	16.193	30.835	52,5
tra 10.000 e 19.999 ab.	128	3.946	5.483	72,0	147	17.179	33.901	50,7
tra 20.000 e 59.999 ab.	39	1.583	1.873	84,5	102	15.070	24.484	61,6
tra 60.000 e 249.999 ab.	230	8.295	10.283	80,7	240	36.764	57.056	64,4
>=250.000 ab.	21	737	840	87,8	49	7.912	11.805	67,0
REGIONE	**18**	**1.021**	**1.023**	**99,8**	**33**	**5.728**	**7.288**	**78,6**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**50**	**1.954**	**2.487**	**78,6**	**98**	**15.813**	**24.026**	**65,8**
Totale complessivo	**838**	**27.410**	**34.822**	**78,7**	**876**	**124.326**	**203.623**	**61,1**

SEGUE TAVOLA 2.6

	>=500.000<1.000.000				>=1.000.000			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**246**	**87.882**	**169.339**	**51,9**	**240**	**242.153**	**640.523**	**37,8**
fino a 4.999 ab.	27	11.682	19.907	58,7	8	3.752	23.169	16,2
tra 5.000 e 9.999 ab.	47	15.057	31.479	47,8	38	20.928	75.749	27,6
tra 10.000 e 19.999 ab.	33	13.810	23.570	58,6	35	27.411	80.174	34,2
tra 20.000 e 59.999 ab.	26	7.841	18.143	43,2	33	32.458	86.681	37,4
tra 60.000 e 249.999 ab.	81	27.683	54.721	50,6	84	96.466	260.329	37,1
>=250.000 ab.	32	11.808	21.520	54,9	42	61.138	114.421	53,4
REGIONE	**7**	**3.146**	**4.341**	**72,5**	**6**	**13.042**	**36.422**	**35,8**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**17**	**6.661**	**11.310**	**58,9**	**19**	**14.053**	**39.408**	**35,7**
Totale complessivo	**270**	**97.689**	**184.991**	**52,8**	**265**	**269.249**	**716.353**	**37,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 2.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				>=100.000 < 500.000 euro			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	57	2.531	2.630	*96,2*	80	11.525	17.178	*67,1*
Infrastrutture del settore energetico	8	304	370	*82,0*	6	1.013	1.414	*71,6*
Infrastrutture di trasporto	268	10.703	12.524	*85,5*	299	42.067	70.156	*60,0*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive								
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	3	86	69	*124,2*	4	469	692	*67,8*
Infrastrutture sociali	494	13.592	18.946	*71,7*	478	68.034	112.446	*60,5*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	2	18	50	*35,9*	6	635	1.217	*52,2*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	6	177	234	*75,7*	3	584	520	*112,3*
totale complessivo	**838**	**27.410**	**34.822**	***78,7***	**876**	**124.326**	**203.623**	***61,1***

SEGUE TAVOLA 2.3

	>=500.000<1.000.000 euro				>=1.000.000 euro			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	25	10.837	17.153	*63,2*	8	11.299	37.782	*29,9*
Infrastrutture del settore energetico	5	1.319	3.610	*36,5*	4	1.175	16.718	*7,0*
Infrastrutture di trasporto	92	34.691	62.067	*55,9*	61	70.915	155.261	*45,7*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	1	0	948	*0,0*	-	0	0	
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	-	0	0		1	2.536	7.010	*36,2*
Infrastrutture sociali	145	49.887	99.689	*50,0*	189	183.038	497.099	*36,8*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	1	547	604	*90,6*	-	0	0	
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	1	407	919	*44,2*	2	286	2.484	*11,5*
totale complessivo	**270**	**97.689**	**184.991**	***52,8***	**265**	**269.249**	**716.353**	***37,6***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 2.4

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	2012-2013				2014-2015				2016-2018			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**175**	**148.992**	**239.146**	**62,3**	**568**	**180.592**	**397.017**	**45,5**	**1258**	**127.931**	**377.280**	**33,9**
fino a 4.999 ab.	13	7.190	15.911	45,2	74	14.843	31.598	47,0	200	8.098	16.498	49,1
tra 5.000 e 9.999 ab.	37	14.756	31.288	47,2	99	24.685	67.365	36,6	256	17.581	45.539	38,6
tra 10.000 e 19.999 ab.	31	23.207	35.164	66,0	87	23.511	64.181	36,6	225	15.628	43.784	35,7
tra 20.000 e 59.999 ab.	16	18.968	28.361	66,9	74	25.310	57.057	44,4	110	12.675	45.762	27,7
tra 60.000 e 249.999 ab.	48	53.498	60.485	88,4	204	76.156	155.318	49,0	383	39.555	166.587	23,7
>=250.000 ab.	30	31.373	67.937	46,2	30	16.089	21.498	74,8	84	34.134	59.151	57,7
REGIONE	**10**	**2.982**	**4.614**	**64,6**	**38**	**17.403**	**38.737**	**44,9**	**16**	**2.551**	**5.723**	**44,6**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**19**	**12.039**	**23.916**	**50,3**	**66**	**15.647**	**23.905**	**65,5**	**99**	**10.796**	**29.410**	**36,7**
Totale complessivo	**204**	**164.012**	**267.676**	**61,3**	**672**	**213.642**	**459.659**	**46,5**	**1.373**	**141.279**	**412.412**	**34,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La tavola 2.1 riporta il numero e l'entità finanziaria delle opere con pagamenti nell'ultimo biennio, distintamente per soggetto attuatore e per settore di intervento. Il grado di realizzazione di tali opere è ricompreso tra un valore massimo del 54,9 per cento relativo ai Comuni con popolazione superiore a 250 mila abitanti e un valore minimo del 39,5 per cento relativo ai Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 9.999 abitanti.

In posizione intermedia, ma comunque superiore alla media complessiva regionale del 45,5 per cento, si collocano l'aggregato Province-Città metropolitana e la Regione (rispettivamente al 49,8 e al 46,7).

Quanto ai settori di intervento, del tutto prevalenti si confermano le Infrastrutture sociali (58,1 per cento in termini numerici e 63,9 in termini di relativo finanziamento).

La Tavola 2.2 riporta i dati dei CUP che hanno fatto registrare progressi nei pagamenti nel biennio 2017-2018, disaggregati per fasce di importo. In termini complessivi il grado di realizzazione decresce all'aumentare della dimensione finanziaria del progetto, passando dal 78,7 per cento per l'aggregato fino a 100 mila euro al 37,6 per cento per l'aggregato pari o superiore a un milione di euro.

Analoghe considerazioni valgono per la Tavola 2.3, che fa riferimento ai diversi settori di intervento.

La Tavola 2.4 concerne le opere che hanno registrato progressi nell'ultimo biennio distinguendole per periodo di attivazione. Confrontando i dati della tavola con quelli della precedente Tavola 1.4, emerge un grado di realizzazione dell'aggregato 2012-2013 inferiore (61,3 per cento contro il 70 per cento). Ciò può far ritenere che tali opere del 2012-2013 con pagamenti nell'ultimo biennio si siano caratterizzate per maggiori difficoltà realizzative rispetto al dato complessivo delle opere avviate nel 2012-2013.

Opere che presentano elementi di criticità nella realizzazione

3. Un approfondimento ha riguardato i progetti relativi ad opere avviate nel quadriennio 2012-2015 con finanziamento pari o superiore a 500 mila euro e senza pagamenti al 31 dicembre 2018 o senza pagamenti nell'ultimo triennio nonostante i pagamenti complessivi risultassero inferiori all'80 per cento del finanziamento.

Nella regione i casi di difficoltà di realizzazione dei progetti sono risultati molto limitati. Di rilievo sono stati, infatti, tra quelli selezionati inizialmente i casi riconducibili a mancate comunicazioni da parte delle amministrazioni alla banca dati[30].

Nelle tavole 3.1, 3.2 e 3.3, sono riportati i casi verificati. Per tutti si è riscontrata una mancanza di pagamenti, mentre non si sono avuti casi di interruzione di pagamenti nel solo periodo recente.

Nella tavola 3.1 i CUP in difficoltà sono distinti per soggetto attuatore e settore di intervento. Coerentemente con la numerosità generale, il maggior numero di opere critiche si registra nel settore delle *Infrastrutture sociali* (18 CUP per un ammontare di 36,8 milioni).

[30] L'interlocuzione con le amministrazioni ha consentito di verificare che delle 108 opere pubbliche inizialmente selezionate per 78 opere la mancanza di pagamenti era da ricondurre al mancato aggiornamento della base dati per effetto di varie circostanze di cui la principale è risultata essere correlata al mancato ribaltamento a livello centrale dei dati immessi con l'applicazione regionale (Alì -229) messa a disposizione delle amministrazioni dalla Regione Emilia-Romagna. Inoltre, per tre opere è emersa la rinuncia a proseguire il progetto da parte delle amministrazioni anche in questo caso senza l'aggiornamento della banca dati. La Regione Emilia-Romagna, in qualità di stazione appaltante, si è infatti dotata di una *web application*, per caricare i dati richiesti dal MEF e adempiere al monitoraggio trimestrale delle opere pubbliche ai sensi del d.lgs. n. 229/2011. Tale applicazione che risulta accessibile dal portale Sitar 2.0, piattaforma informatica dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici della Regione Emilia-Romagna, permette alle strutture regionali di recuperare dallo stesso portale le informazioni già trasmesse, in relazione a CUP e a CIG (Codice Identificativo di Gara) delle opere pubbliche di propria competenza, generati e aggiornati sulle rispettive banche dati (sistema CUP e SIMOG – Sistema informativo monitoraggio gare) e di integrarle con le informazioni richieste dal d.lgs. n. 229/2011 e dal d.m. 26 febbraio 2013. Inoltre, è stato necessario correggere i dati relativi a progetti che, pur essendo venuto meno l'interesse alla realizzazione dell'opera, l'ente non aveva proceduto alla revoca o alla rinuncia del CUP. I dati in ordine allo stato di attuazione delle opere pubbliche nella regione sono stati così aggiornati sulla base delle rettifiche comunicate dalle amministrazioni interpellate.

TAVOLA 3.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE		INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO		INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO		INFRASTRUTTURE SOCIALI		totale	
	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
COMUNE	**1**	**670**	**1**	**552**	**8**	**10.150**	**16**	**30.642**	**26**	**42.014**
fino a 4.999 ab.	-	0							-	0
tra 5.000 e 9.999 ab.	1	670	-	0	2	1.460	2	5.763	5	7.893
tra 10.000 e 19.999 ab.	-	0	1	552	2	1.812			3	2.364
tra 20.000 e 59.999 ab.	-	0	-	0	1	1.675	6	11.550	7	13.225
tra 60.000 e 249.999 ab.	-	0	-	0	2	4.442	4	7.479	6	11.922
>=250.000 ab.	-	0	-	0	1	760	4	5.850	5	6.610
REGIONE	**-**	**0**	**-**	**0**	**-**	**0**	**1**	**4.400**	**1**	**4.400**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**-**	**0**	**-**	**0**			**1**	**1.750**	**1**	**1.750**
Totale complessivo	**1**	**670**	**1**	**552**	**8**	**10.150**	**18**	**36.792**	**28**	**48.164**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Nella tavola 3.2 le opere sono distinte per fascia di finanziamento. Le criticità si ripartiscono in modo sostanzialmente bilanciato tra le due fasce considerate sul piano numerico, mentre in termini finanziari prevale, come è ovvio, la fascia maggiore (pari o superiore a 1 milione di euro).

TAVOLA 3.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO

(in migliaia)

	>=500.000<1.000.000		**>=1.000.000**		**totale**	
ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
COMUNE	**12**	**8.529**	**14**	**33.484**	**26**	**42.014**
fino a 4.999 ab.					-	0
tra 5.000 e 9.999 ab.	3	2.130	2	5.763	5	7.893
tra 10.000 e 19.999 ab.	2	1.227	1	1.137	3	2.364
tra 20.000 e 59.999 ab.	3	2.049	4	11.175	7	13.225
tra 60.000 e 249.999 ab.	2	1.762	4	10.159	6	11.922
>=250.000 ab.	2	1.360	3	5.250	5	6.610
REGIONE			**1**	**4.400**	**1**	**4.400**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA			**1**	**1.750**	**1**	**1.750**
Totale complessivo	**12**	**8.529**	**16**	**39.634**	**28**	**48.164**
	>=500.000<1.000.000		**>=1.000.000**		**totale**	
settore di intervento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	1	670			1	670
Infrastrutture del settore energetico	1	552			1	552
Infrastrutture di trasporto	5	3.838	3	6.312	8	10.150
Infrastrutture sociali	5	3.469	13	33.322	18	36.792
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro			-	0	-	0
Totale complessivo	**12**	**8.529**	**16**	**39.634**	**28**	**48.164**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Nella tavola 3.3 le opere sono distinte per periodo di attivazione del CUP (2012-2013 e 2014-2015). Sembrerebbe emergere una maggiore criticità delle opere più recenti.

TAVOLA 3.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE

(in migliaia)

	2012-2013		2014-2015	
ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
COMUNE	**8**	**10.037**	**18**	**31.976**
fino a 4.999 ab.				
tra 5.000 e 9.999 ab.	3	2.130	2	5.763
tra 10.000 e 19.999 ab.	1	1.137	2	1.227
tra 20.000 e 59.999 ab.	1	510	6	12.715
tra 60.000 e 249.999 ab.	1	3.500	5	8.422
>=250.000 ab.	2	2.760	3	3.850
REGIONE			**1**	**4.400**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA			**1**	**1.750**
Totale complessivo	**8**	**10.037**	**20**	**38.126**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Opere di maggior rilievo finanziario in corso di realizzazione

4. Le opere di maggior rilievo finanziario (con finanziamenti pari o superiori a 10 milioni) sono riepilogate nella tavola 4.1.

Si tratta complessivamente di nove opere, delle quali sette relative a Comuni e due alla Regione. In termini finanziari esse ammontano a 192 milioni di cui è stato pagato al 31 dicembre 2018 solo l'11 per cento.

Degli interventi di iniziativa comunale, 4 sono relativi a infrastrutture sociali per un importo di oltre 148 milioni e 3 riguardano interventi nelle infrastrutture di trasporto per 48,9 milioni.

TAVOLA 4.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) CON FINANZIAMENTI >=10.000.000 PER SETTORE E SOTTOSETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	COMUNI						REGIONE						totale					
settore/sottosettore di intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**		**1**	**1**	**8.674**	**21.503**	**21.503**	**40,3**	**1**	**1**	**8.674**	**21.503**	**21.503**	**40,3**
Difesa del suolo	0	0	0	0	0		1	1	8.674	21.503	21.503	40,3	1	1	8.674	21.503	21.503	40,3
Infrastrutture di trasporto	**3**	**2**	**2.356**	**48.955**	**37.075**	**6,4**	**-**	**-**	**0**	**0**	**0**		**3**	**2**	**2.356**	**48.955**	**37.075**	**6,4**
Stradali	3	2	2.356	48.955	37.075	6,4	-	-	0	0	0		3	2	2.356	48.955	37.075	6,4
Infrastrutture sociali	**4**	**2**	**1.264**	**143.989**	**55.228**	**2,3**	**-**	**-**	**0**	**0**	**0**		**4**	**2**	**1.264**	**143.989**	**55.228**	**2,3**
Altre infrastrutture sociali	1	1	1.186	38.228	38.228	3,1	-	-	0	0	0		1	1	1.186	38.228	38.228	3,1
Beni culturali	1	1	78	17.000	17.000	0,5	-	-	0	0	0		1	1	78	17.000	17.000	0,5
Sanitarie	1	0	0	76.578	0		-	-	0	0	0		1	-	0	76.578	0	
Sociali e scolastiche	1	0	0	12.183	0		-	-	0	0	0		1	-	0	12.183	0	
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**		**1**	**-**	**0**	**54.604**	**0**		**1**	**-**	**0**	**54.604**	**0**	
Opere e infrastrutture per la ricerca	0	0	0	0	0		1	-	0	54.604	0		1	-	0	54.604	0	
Totale complessivo	7	4	3.621	192.944	92.303	3,9	2	1	8.674	76.107	21.503	40,3	9	5	12.295	269.050	113.806	10,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Molto limitato il grado di realizzo dei progetti in entrambi i settori: i 2 progetti di infrastrutture sociali per cui a fine 2018 risultano pagamenti presentano un grado di avanzamento del 2,3 per cento; i due relativi a infrastrutture di trasporto presentano un risultato solo marginalmente maggiore (6,4 per cento). Delle 2 iniziative regionali una presenta un grado di realizzazione più elevato (40,3 per cento) mentre l'altra, relativa all'insediamento del centro europeo per le previsioni meteo, non presenta ancora erogazioni. In questo caso il progetto è stato avviato nel 2018 e risulta in corso di stipula il contratto.

Tra le infrastrutture sociali è ricompreso, infine, un progetto per un importo di 76,6 milioni relativo alla concessione della progettazione, costruzione e gestione per 35 anni di una residenza per anziani nel Comune di Castelnuovo ne' Monti. L'inclusione tra i progetti di opere pubbliche di quelli di questa tipologia va valutata con attenzione. Da un lato va considerato che la realizzazione dell'immobile ammonta a soli 4 milioni di euro. Tale sarebbe quindi la quota relativa all'infrastruttura pubblica vera e propria; dall'altro il riferimento all'intero quadro delle risorse mobilitate consente di cogliere l'impegno finanziario da ricondurre alla scelta progettuale dell'ente e l'impegno che questo proietta sugli anni successivi.

LE OPERE PUBBLICHE IN ABRUZZO

1. Le opere pubbliche attivate sul territorio abruzzese dal 2012 e ancora in corso a tutto il 2018, oggetto di monitoraggio attraverso la banca dati BDAP, sono 1.595, cui corrisponde un finanziamento complessivo di 928 milioni[31]. All'interno di questo aggregato, il peso delle opere effettivamente avviate, per le quali sono stati rilevati pagamenti, è pari al 53 per cento, considerando il numero di CUP (n. 847), e al 52 per cento, prendendo come parametro l'ammontare dei finanziamenti (483 milioni). L'importo complessivo dei pagamenti effettuati si attesta a 207 milioni, con un grado di realizzazione dei progetti avviati pari al 43 per cento[32].

La disamina dei dati articolati per tipologia di ente territoriale mette in luce come la quota principale di opere pubbliche oggetto di monitoraggio sia riferibile al settore dei Comuni (92 per cento, corrispondenti a n. 1471 CUP); tale incidenza si accentua ulteriormente se si prende a riferimento l'aggregato dei progetti effettivamente avviati (93 per cento, ossia 791 CUP). dettagliando ulteriormente il dato per fascia demografica, il maggior numero di opere è di competenza dei comuni di piccole dimensioni; in particolare, gli enti appartenenti alle prime due fasce di popolazione (fino ai 9.999 abitanti) gestiscono congiuntamente il 67 per cento (n. 1061 CUP) del numero totale di progetti. L'incidenza degli altri livelli territoriali di governo è di molto inferiore, pari, per le Province-Città metropolitane, al 6 per cento (92 CUP) e, per la regione, al 2 per cento (32 CUP).

Prendendo in considerazione il *trend* dei pagamenti, il grado di realizzazione dei progetti si attesta su valori più elevati per la regione (52,1 per cento) e per il settore dei comuni (43,4 per cento), all'interno del quale il dato raggiunge un picco per gli enti più piccoli (55,8 per cento). Le opere gestite dalle province, invece, mostrano un maggiore ritardo nel livello di attuazione (34,8 per cento).

Nella suddivisione per settore di intervento, il maggior numero di progetti si riferisce alle infrastrutture sociali (925 CUP, pari al 58 per cento del totale); parimenti rilevanti, in termini numerici, sono le infrastrutture di trasporto (347 CUP, 22 per cento del totale) e quelle riferibili al comparto ambientale e risorse idriche (279 CUP, 17 per cento del totale). Il peso prevalente dei tre citati settori di intervento trova conferma anche prendendo a parametro l'aggregato delle opere effettivamente avviate; agli stessi è pressoché interamente riconducibile il flusso di pagamenti registrati, per un valore complessivo di 207 milioni.

In termini di livello di attuazione, il risultato migliore è riferibile alle infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche (66,6 per cento), seguito dalle infrastrutture del settore energetico (53,9 per cento) e da quelle ambientali e risorse idriche (48,9 per cento).

[31] Il campione analizzato rappresenta, in termini numerici, il 75 per cento del totale complessivo delle opere pubbliche abruzzesi presenti nell'archivio BDAP (n. 2138 CUP) e il 74 per cento, prendendo in considerazione l'ammontare complessivo dei finanziamenti (1,26 miliardi).

[32] Espresso in termini di rapporto tra i pagamenti cumulati e il finanziamento dei CUP con almeno un pagamento.

TAVOLA 1.1

QUADRO GENERALE DELLE OPERE PUBBLICHE ATTIVE PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**1.471**	**791**	**178.591**	**755.925**	**411.779**	*43,4*
fino a 4.999 ab.	874	447	76.838	293.327	137.820	*55,8*
tra 5.000 e 9.999 ab.	187	100	23.323	142.350	70.093	*33,3*
tra 10.000 e 19.999 ab.	121	66	17.134	61.780	39.309	*43,6*
tra 20.000 e 59.999 ab.	208	135	46.466	168.054	113.017	*41,1*
tra 60.000 e 249.999 ab.	81	43	14.830	90.413	51.538	*28,8*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**92**	**26**	**17.549**	**150.685**	**50.485**	***34,8***
REGIONE	**32**	**30**	**10.928**	**21.503**	**20.986**	***52,1***
Totale complessivo	**1.595**	**847**	**207.068**	**928.112**	**483.250**	***42,8***
Settore di intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	279	137	34.514	157.976	70.520	*48,9*
Infrastrutture del settore energetico	20	8	214	1.538	398	*53,9*
Infrastrutture di trasporto	347	163	49.994	299.744	142.519	*35,1*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	5	3	152	632	423	*35,9*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	7	4	133	665	199	*66,6*
Infrastrutture sociali	925	525	121.821	463.545	267.182	*45,6*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	1	1	26	310	310	*8,4*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	10	5	192	3.655	1.649	*11,7*
Servizi per la p.a. E per la collettività	1	1	22	50	50	*44,9*
Totale complessivo	**1.595**	**847**	**207.068**	**928.112**	**483.250**	***42,8***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Approfondendo ulteriormente l'analisi descrittiva del campione di opere pubbliche abruzzesi oggetto di monitoraggio, le stesse sono state disaggregate per fascia dimensionale, utilizzando, come *proxy*, l'ammontare del finanziamento. In termini numerici, il peso maggiore è riferibile alle classi di interventi di importo più basso, ossia quelli fino a 100 mila euro (478 CUP, pari al 30 per cento del totale) e quelli compresi tra tale soglia e 500 mila euro (688 CUP, pari al 43 per cento del totale). Esse si riferiscono, quasi integralmente, al settore dei comuni e, in particolare, a quelli di fascia demografica ridotta. L'incidenza preponderante delle opere di dimensione inferiore trova sostanziale conferma anche con riferimento al sottogruppo di quelle effettivamente avviate. I settori di intervento su cui si concentrano i progetti delle classi dimensionali in discorso sono quelli delle infrastrutture sociali, delle infrastrutture di trasporto e di quelle ambientali e risorse idriche.

Diversamente, se si prende in considerazione, come parametro di riferimento, l'ammontare complessivo degli importi finanziati, la classe di opere caratterizzata da un peso

maggiore è quella dei progetti più grandi, superiori a 1 milione; ad essi è associato un finanziamento complessivamente pari a 592 milioni (64 per cento del totale), a cui corrispondono pagamenti effettivi per 92,9 milioni (45 per cento del totale). Le opere di questa classe dimensionale si concentrano prevalentemente nel settore delle infrastrutture di trasporto e in quelle sociali.

Il peso delle singole fasce dimensionali di progetti si articola differentemente nei vari comparti degli enti territoriali. Più in dettaglio, il settore dei comuni è prevalentemente inciso dalle opere della prima fascia (32 per cento del totale di comparto) e della seconda fascia (44 per cento del totale di comparto); minore è, invece, la rilevanza dei progetti di maggiore dimensione (24 per cento). Anche la regione registra una prevalenza di opere di piccola taglia, appartenenti alla seconda fascia (59 per cento), sebbene non trascurabile risulti l'incidenza dei progetti di maggiori dimensioni (38 per cento). Diversamente, le province-città metropolitane gestiscono in prevalenza opere della fascia più elevata (61 per cento).

TAVOLA 1.2

QUADRO GENERALE DELLE OPERE PUBBLICHE ATTIVE PER SOGGETTO ATTUATORE E FINANZIAMENTO

(in migliaia)

	< 100.000 euro						>=100.000 < 500.000					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**1**	**1**	**51**	**51**	**51**	***100,0***	**19**	**17**	**3.556**	**5.867**	**5.350**	***66,5***
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**2**	**1**	**34**	**134**	**34**	***100,0***	**20**	**8**	**2.307**	**7.330**	**3.231**	***71,4***
COMUNE	**475**	**258**	**8.674**	**21.057**	**11.514**	***75,3***	**649**	**331**	**49.876**	**161.695**	**85.548**	***58,3***
fino a 4.999 ab.	334	178	5.860	14.369	7.751	*75,6*	381	188	27.845	95.538	49.424	*56,3*
tra 5.000 e 9.999 ab.	62	36	1.030	2.337	1.306	*78,8*	74	41	5.983	16.891	9.372	*63,8*
tra 10.000 e 19.999 ab.	35	22	827	1.886	1.227	*67,4*	63	28	3.241	14.283	6.780	*47,8*
tra 20.000 e 59.999 ab.	31	19	842	1.854	1.104	*76,2*	96	57	10.684	26.292	16.500	*64,8*
tra 60.000 e 249.999 ab.	13	3	116	611	125	*92,6*	35	17	2.123	8.691	3.473	*61,1*
Totale complessivo	**478**	**260**	**8.759**	**21.241**	**11.599**	***75,5***	**688**	**356**	**55.739**	**174.893**	**94.128**	***59,2***

	>=500.000<1.000.000						>=1.000.000					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**7**	**7**	**3.290**	**4.183**	**4.183**	***78,7***	**5**	**5**	**4.031**	**11.403**	**11.403**	***35,4***
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**14**	**3**	**1.836**	**9.098**	**2.448**	***75,0***	**56**	**14**	**13.372**	**134.123**	**44.773**	***29,9***
COMUNE	**184**	**115**	**44.446**	**126.651**	**80.491**	***55,2***	**163**	**87**	**75.594**	**446.521**	**234.225**	***32,3***
fino a 4.999 ab.	97	58	21.748	65.066	40.258	*54,0*	62	23	21.384	118.354	40.387	*52,9*
tra 5.000 e 9.999 ab.	22	11	4.244	16.844	8.732	*48,6*	29	12	12.066	106.278	50.683	*23,8*
tra 10.000 e 19.999 ab.	9	7	3.755	6.219	5.054	*74,3*	14	9	9.311	39.392	26.248	*35,5*
tra 20.000 e 59.999 ab.	41	28	12.538	28.266	18.887	*66,4*	40	31	22.403	111.641	76.526	*29,3*
tra 60.000 e 249.999 ab.	15	11	2.162	10.255	7.560	*28,6*	18	12	10.430	70.856	40.381	*25,8*
Totale complessivo	**205**	**125**	**49.572**	**139.932**	**87.122**	***56,9***	**224**	**106**	**92.997**	**592.046**	**290.400**	***32,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

L'esame dello stato di attuazione delle opere avviate mette in luce come la dimensione del progetto – misurata in termini di ammontare del finanziamento – ne condizioni la capacità di realizzazione. Più in particolare, al crescere del primo si associa una generalizzata riduzione del grado di implementazione dei pagamenti. Quest'ultimo, infatti, si attesta al 75,5 per cento nella classe di opere con finanziamento inferiore a 100 mila euro e diminuisce progressivamente nelle tre fasce dimensionali più elevate, passando, rispettivamente, al 59,2 per cento, al 57 per cento e al 32 per cento. Ciò rappresenta, presumibilmente, un indicatore sintomatico delle crescenti difficoltà riscontrate dalle amministrazioni territoriali nel far avanzare opere di dimensioni maggiori, in ragione del più elevato livello di complessità tecnica che le contraddistingue. Tale relazione negativa, peraltro, risulta confermata, salvo casi residuali[33], per ogni tipologia di ente territoriale e, per i comuni, anche nelle varie fasce demografiche, nonché nell'analisi dei dati disaggregati per settore di intervento.

TAVOLA 1.3

QUADRO GENERALE DELLE OPERE PUBBLICHE ATTIVE PER SETTORE E FINANZIAMENTO

(in migliaia)

	< 100.000 euro						**>=100.000 < 500.000**					
settore intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	61	29	790	2.437	1.235	*63,9*	133	75	13.744	38.545	21.791	*63,1*
Infrastrutture del settore energetico	15	7	164	515	248	*66,0*	5	1	51	1.023	150	*33,8*
Infrastrutture di trasporto	109	62	2.102	4.835	2.639	*79,6*	120	48	7.250	28.269	12.068	*60,1*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	2	1	9	66	23	*37,2*	3	2	143	566	400	*35,9*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	5	3	72	165	99	*72,3*	2	1	61	500	100	*60,8*
Infrastrutture sociali	282	155	5.571	13.086	7.275	*76,6*	420	227	34.439	104.891	58.967	*58,4*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro			-	-	-		1	1	26	310	310	*8,4*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	3	2	30	89	30	*99,7*	4	1	25	789	342	*7,3*
Servizi per la pa e per la collettività	1	1	22	50	50	*44,9*			-	-	-	
Totale complessivo	**478**	**260**	**8.759**	**21.241**	**11.599**	***75,5***	**688**	**356**	**55.739**	**174.893**	**94.128**	***59,2***

33 In particolare, registrano una percentuale di realizzazione in crescita, rispetto a quella della fascia dimensionale immediatamente inferiore, le opere pubbliche con finanziamento compreso tra 500 mila e 1 milione della Regione, delle province, nonché di alcune fasce demografiche comunali (quella più bassa e quella intermedia).

SEGUE TAVOLA 1.3

	>=500.000<1.000.000						>=1.000.000					
Settore intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	43	17	6.527	28.685	11.202	*58,3*	42	16	13.454	88.310	36.291	*37,1*
Infrastrutture di trasporto	40	23	9.091	26.757	16.898	*53,8*	132	30	31.551	239.883	110.915	*28,4*
Infrastrutture sociali	120	83	33.817	83.214	57.746	*58,6*	103	60	47.993	262.353	143.194	*33,5*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	2	2	137	1.276	1.276	*10,7*	1		-	1.500	-	
Totale complessivo	**205**	**125**	**49.572**	**139.932**	**87.122**	***56,9***	**224**	**106**	**92.997**	**592.046**	**290.400**	***32,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Focalizzando l'attenzione sull'anno di avvio dell'opera, si osserva che 420 progetti risalgono al periodo 2012-2013, di cui 311 con pagamenti, per un importo totale pari a 106 milioni e un grado di realizzazione del 46 per cento. La quota maggioritaria di tale aggregato è riferibile ai comuni (380 CUP), in particolar modo agli enti fino a 4.999 abitanti (224 CUP). Nel biennio 2014-2015 le opere avviate risultano essere pari a 534, di cui 335 caratterizzate da pagamenti, per un importo complessivo di 84,7 milioni e con una percentuale di realizzazione del 49,5. Anche in questo caso la maggior parte di opere ricadono nel comparto dei comuni (512 CUP). Nel triennio successivo 2016-2018 i CUP attivati sono stati 641, di cui 201 con pagamenti, per un totale di 15,4 milioni e un grado di realizzazione del 19 per cento, inferiore a quello dei progetti caratterizzati da maggiore anzianità. Al riguardo, i diversi comparti territoriali presentano percentuali di realizzazione molto diverse tra loro: 67,7 per le province (che hanno effettuato pagamenti soltanto per 1 delle 60 opere di competenza), 18,5 per i comuni, mentre le due opere di competenza della regione non hanno fatto registrare pagamenti. La quota principale delle opere dell'ultimo triennio è sempre da attribuire al settore comunale (579 CUP), 200 dei quali relativi a progetti contrassegnati da pagamenti, per complessivi 14 milioni.

TAVOLA 1.4

QUADRO GENERALE DELLE OPERE PUBBLICHE ATTIVE PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE

(in migliaia)

	periodo di attivazione del CUP 2012-2013					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**27**	**27**	10.282	18.960	18.960	**54,2**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**13**	**12**	11.614	32.598	32.098	**36,2**
COMUNE	**380**	**272**	85.096	221.950	181.409	**46,9**
fino a 4.999 ab.	224	162	38.132	74.134	61.021	62,5
tra 5.000 e 9.999 ab.	41	30	11.841	41.257	32.834	36,1
tra 10.000 e 19.999 ab.	20	13	5.362	20.913	11.232	47,7
tra 20.000 e 59.999 ab.	70	52	21.344	56.713	48.802	43,7
tra 60.000 e 249.999 ab.	25	15	8.418	28.934	27.520	30,6
Totale complessivo	**420**	**311**	106.992	273.508	232.467	**46,0**

segue

	periodo di attivazione del CUP 2014-2015					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**3**	**3**	646	2.026	2.026	**31,9**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**19**	**13**	5.069	19.236	17.107	**29,6**
COMUNE	**512**	**319**	78.985	226.099	151.864	**52,0**
fino a 4.999 ab.	298	178	32.457	110.062	62.179	52,2
tra 5.000 e 9.999 ab.	62	36	9.539	24.555	18.454	51,7
tra 10.000 e 19.999 ab.	37	25	8.916	17.217	12.635	70,6
tra 20.000 e 59.999 ab.	79	59	21.883	53.550	41.854	52,3
tra 60.000 e 249.999 ab.	36	21	6.190	20.715	16.741	37,0
Totale complessivo	**534**	**335**	84.700	247.361	170.997	**49,5**
	periodo di attivazione del CUP 2016-2018					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**2**		-	517	-	
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**60**	**1**	866	98.850	1.280	**67,7**
COMUNE	**579**	**200**	14.509	307.876	78.506	**18,5**
fino a 4.999 ab.	352	107	6.249	109.132	14.620	42,7
tra 5.000 e 9.999 ab.	84	34	1.943	76.538	18.805	10,3
tra 10.000 e 19.999 ab.	64	28	2.856	23.650	15.442	18,5
tra 20.000 e 59.999 ab.	59	24	3.239	57.791	22.361	14,5
tra 60.000 e 249.999 ab.	20	7	223	40.764	7.278	3,1
Totale complessivo	**641**	**201**	15.376	407.243	79.786	**19,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Progetti che nell'ultimo biennio hanno registrato progressi

2. Le opere abruzzesi che registrano progressi nell'ultimo biennio sono n. 522; esse rappresentano il 33 per cento del totale delle opere oggetto di monitoraggio attraverso la banca dati BDAP (1595) e il 61,6 per cento di quelle che presentano dei pagamenti (817).

L'ammontare complessivo dei finanziamenti è pari a 376 milioni, cui corrispondono pagamenti complessivi per 151 milioni. Il relativo grado di realizzazione si attesta al 40,2 per cento, di poco inferiore rispetto a quello registrato per il totale delle opere (42,8 per cento). Non si registrano scostamenti importanti tra i diversi comparti in termini di livello di attuazione (41,5 per cento per la regione, 31,5 per cento per le province e 41,3 per cento per i comuni).

La quota principale di tali opere è riferibile al comparto dei comuni (94,4 per cento, corrispondenti a n. 493 CUP), cui si associa l'88 per cento dei pagamenti cumulati. All'interno del comparto in discorso l'incidenza maggiore è rappresentata dagli enti di minore dimensione, con popolazione fino a 4999 abitanti (54,7 per cento), seguito da quelli con popolazione tra 20.000 e 59.999 abitanti (16,6 per cento). L'incidenza degli altri livelli territoriali di governo è di molto inferiore, pari, per le Province – Città metropolitane al 3 per cento (16 CUP) e, per la regione, al 2,4 per cento (13 CUP).

Nella suddivisione per settore di intervento, in linea con quanto già rilevato nel precedente paragrafo in merito all'aggregato complessivo delle opere considerate nel presente monitoraggio, il maggior numero di progetti si riferisce alle infrastrutture sociali (323 CUP, pari al 62 per cento del totale); parimenti rilevanti, in termini numerici, sono le infrastrutture di trasporto (109 CUP, 21 per cento del totale) e quelle riferibili al comparto ambientale e risorse idriche (81 CUP, 16 per cento del totale). Non risultano, invece, mostrare avanzamenti

nell'ultimo biennio le opere rientranti nei settori "infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche" e "servizi per la p.a. e per la collettività".

In termini di grado di realizzazione, il risultato migliore è riferibile alle infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive (63,3 per cento), seguito dalle infrastrutture del settore energetico (54,8 per cento).

TAVOLA 2.1

OPERE PUBBLICHE CON PROGRESSI NEL BIENNIO 2017-2018 PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE	**13**	**4.477**	**10.780**	**41,5**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**16**	**13.373**	**42.435**	**31,5**
COMUNE	**493**	**133.296**	**322.482**	**41,3**
fino a 4.999 ab.	270	56.135	102.966	54,5
tra 5.000 e 9.999 ab.	61	19.492	64.609	30,2
tra 10.000 e 19.999 ab.	50	15.174	33.520	45,3
tra 20.000 e 59.999 ab.	82	29.738	73.030	40,7
tra 60.000 e 249.999 ab.	30	12.757	48.358	26,4
Totale complessivo	**522**	**151.147**	**375.698**	**40,2**

settore di intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	81	20.680	47.305	43,7
INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO	3	112	204	54,8
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	109	42.881	118.691	36,1
INFRASTRUTTURE PER L'ATTREZZATURA DI AREE PRODUTTIVE	2	109	173	63,3
INFRASTRUTTURE SOCIALI	323	87.179	207.717	42,0
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SOSTEGNI PER IL MERCATO DEL LAVORO	1	26	310	8,4
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITÀ PRODUTTIVE, E LA RICERCA E L'IMPRESA SOCIALE	3	159	1.298	12,3
Totale complessivo	**522**	**151.147**	**375.698**	**40,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Considerando la dimensione finanziaria, il peso maggiore di opere in avanzamento nel biennio, in termini numerici, è quello degli interventi di importo compreso tra 100 mila e 500 mila euro (218 CUP, pari al 44,4 per cento del totale) e fino a 100 mila euro (118 CUP, pari al 24 per cento del totale). I progetti di tale fascia più bassa sono integralmente di competenza dei comuni, per un totale di finanziamento pari a 5,5 milioni, cui si associano pagamenti complessivi per 3,9 milioni, con un grado di realizzazione del 71,1 per cento.

I settori di intervento in cui si concentrano i progetti delle classi dimensionali inferiori sono quelli delle infrastrutture sociali, delle infrastrutture di trasporto e di quelle ambientali e risorse idriche.

Diversamente, se si prende come parametro di riferimento l'ammontare complessivo degli importi finanziati, le opere movimentate nell'ultimo biennio con un'incidenza maggiore sono quelle più grandi, superiori a 1 milione; ad esse è associato un finanziamento complessivamente pari a 242 milioni (64 per cento del totale), a cui corrispondono pagamenti effettivi per 76 milioni (50 per cento del totale). Le opere di tale classe dimensionale si concentrano prevalentemente nel settore delle infrastrutture di trasporto e in quelle sociali.

TAVOLA 2.2

OPERE PUBBLICHE CON PROGRESSI NEL BIENNIO 2017-2018 PER SOGGETTO ATTUATORE E FINANZIAMENTO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				>=100.000 < 500.000			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE		-	-		**5**	887	1.550	**57,2**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA		-	-		**2**	620	763	**81,3**
COMUNE	**118**	3.905	5.494	**71,1**	**211**	30.515	55.012	**55,5**
fino a 4.999 ab.	81	2.641	3.811	69,3	123	18.628	32.988	56,5
tra 5.000 e 9.999 ab.	18	490	628	78,0	20	2.692	4.566	59,0
tra 10.000 e 19.999 ab.	12	440	671	65,5	26	3.229	6.210	52,0
tra 20.000 e 59.999 ab.	7	335	384	87,1	33	5.052	9.371	53,9
tra 60.000 e 249.999 ab.		-	-		9	915	1.877	48,8
Totale complessivo	**118**	3.905	5.494	**71,1**	**218**	32.022	57.325	**55,9**

	>=500.000<1.000.000				>=1.000.000			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE	**6**	2.801	3.628	**77,2**	**2**	789	5.603	**14,1**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**3**	1.836	2.448	**75,0**	**11**	10.918	39.224	**27,8**
COMUNE	**93**	34.831	64.561	**54,0**	**71**	64.045	197.415	**32,4**
fino a 4.999 ab.	50	18.614	34.766	53,5	16	16.252	31.401	51,8
tra 5.000 e 9.999 ab.	11	4.244	8.732	48,6	12	12.066	50.683	23,8
tra 10.000 e 19.999 ab.	4	2.207	2.787	79,2	8	9.299	23.852	39,0
tra 20.000 e 59.999 ab.	19	8.354	12.176	68,6	23	15.998	51.098	31,3
tra 60.000 e 249.999 ab.	9	1.412	6.100	23,1	12	10.430	40.381	25,8
Totale complessivo	**102**	39.468	70.637	**55,9**	**84**	75.752	242.241	**31,3**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Focalizzando l'attenzione sull'anno di avvio delle opere movimentate nell'ultimo biennio, si osserva che 134 progetti risalgono al periodo 2012-2013, per un importo totale di finanziamento pari a 153,4 milioni e un grado di realizzazione del 43,3 per cento. La quota maggioritaria di tale aggregato è riferibile ai comuni (117 CUP), in particolar modo agli enti fino a 4.999 abitanti (74 CUP). Nel biennio 2014-2015, le opere avviate risultano essere pari a 201, per un finanziamento complessivo di 143,6 milioni e con una percentuale di realizzazione del 48,5 per cento. Anche in questo caso la maggior parte di opere ricadono nel comparto dei comuni (190 CUP).

Nel triennio successivo 2016-2018, i CUP attivati sono stati 187, per un finanziamento totale di 78,7 milioni e un grado di realizzazione del 19 per cento, inferiore a quello dei progetti caratterizzati da maggiore anzianità. Al riguardo, i diversi comparti territoriali presentano percentuali di realizzazione molto diverse tra loro: 67,7 per le province, 18,2 per i comuni. Gli

interventi avviati nell'ultimo triennio sono quasi integralmente da attribuire al settore comunale (186 CUP), per pagamenti complessivi di 14 milioni.

TAVOLA 2.3

OPERE PUBBLICHE CON PROGRESSI NEL BIENNIO 2017-2018 PER SOGGETTO ATTUATORE E FINANZIAMENTO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				**>=100.000 < 500.000**			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	10	270	413	*65,4*	46	7.408	12.455	*59,5*
INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO	2	61	54	*113,5*	1	51	150	*33,8*
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	37	1.197	1.614	*74,1*	29	4.029	7.567	*53,2*
INFRASTRUTTURE PER L'ATTREZZATURA DI AREE PRODUTTIVE	1	9	23	*37,2*	1	101	150	*67,3*
INFRASTRUTTURE SOCIALI	67	2.346	3.368	*69,7*	140	20.408	36.692	*55,6*
ISTRUZIONE, FORMAZIONE E SOSTEGNI PER IL MERCATO DEL LAVORO		-	-		1	26	310	*8,4*
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITÀ PRODUTTIVE, E LA RICERCA E L'IMPRESA SOCIALE	1	22	22	*100,0*		-	-	
Totale complessivo	**118**	3.905	5.494	***71,1***	**218**	32.022	57.325	***55,9***

	>=500.000<1.000.000				**>=1.000.000**			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	14	5.502	9.246	*59,5*	11	7.500	25.191	*29,8*
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	17	6.845	12.515	*54,7*	26	30.810	96.995	*31,8*
INFRASTRUTTURE SOCIALI	69	26.983	47.600	*56,7*	47	37.442	120.055	*31,2*
OPERE, IMPIANTI ED ATTREZZATURE PER ATTIVITÀ PRODUTTIVE, E LA RICERCA E L'IMPRESA SOCIALE	2	137	1.276	*10,7*		-	-	
Totale complessivo	**102**	39.468	70.637	***55,9***	**84**	75.752	242.241	*31,3*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 2.4

OPERE PUBBLICHE CON PROGRESSI NEL BIENNIO 2017-2018 PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE	**11**	3.881	8.805	**44,1**	**2**	596	1.975	**30,2**		-	-	
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**6**	8.567	25.442	**33,7**	**9**	3.940	15.713	**25,1**	**1**	866	1.280	**67,7**
COMUNE	**117**	54.052	119.165	**45,4**	**190**	65.174	125.903	**51,8**	**186**	14.070	77.415	**18,2**
fino a 4.999 ab.	74	23.397	37.670	62,1	93	26.649	50.880	52,4	103	6.089	14.416	42,2
tra 5.000 e 9.999 ab.	10	9.481	29.812	31,8	21	8.091	16.016	50,5	30	1.919	18.781	10,2
tra 10.000 e 19.999 ab.	6	5.133	7.988	64,3	17	7.188	10.093	71,2	27	2.854	15.438	18,5
tra 20.000 e 59.999 ab.	18	8.275	17.070	48,5	43	18.413	33.849	54,4	21	3.050	22.111	13,8
tra 60.000 e 249.999 ab.	9	7.767	26.624	29,2	16	4.833	15.066	32,1	5	157	6.668	2,4
Totale complessivo	**134**	66.501	153.412	**43,3**	**201**	69.710	143.591	**48,5**	**187**	14.936	78.695	**19,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Opere che presentano elementi di criticità nella realizzazione

3. Passando all'esame delle opere che appaiono incontrare difficoltà di realizzazione, l'analisi si è concentrata su quelle con un finanziamento superiore a 500.000 euro e ha considerato due distinti gruppi di progetti, caratterizzati da criticità esecutive di diversa intensità:

1. quelli attivati tra il 2012 e il 2015 per i quali non risulta alcun pagamento al 31 dicembre 2018;
2. quelli attivati tra il 2012 e il 2015 per i quali l'ultimo pagamento è anteriore al 2016 e i pagamenti cumulati risultano inferiori all'80 per cento del finanziamento complessivo.

Dai dati censiti nella banca dati i progetti affetti da tali elementi di criticità sono 66, pari al 4,1 per cento del totale. Tali opere sono riconducibili prevalentemente al settore dei comuni (62 CUP), con un'incidenza del 4,2 per cento rispetto al totale di comparto. Il numero di opere che mostrano criticità in ambito provinciale è pari a 4, con un'incidenza rispetto al totale di comparto del 4,3 per cento); tale risultato è probabilmente influenzato dalla circostanza che, come sopra richiamato, il settore provinciale gestisce prevalentemente opere di dimensioni elevate, caratterizzate da livelli maggiori di complessità esecutiva. Diversamente, i progetti regionali non mostrano nessuno dei profili di criticità esecutiva presi in considerazione nella presente analisi.

Per tre dei progetti critici, tuttavia, la mancanza di pagamenti, secondo quanto riferito dai comuni titolari, è legata alla circostanza che trattasi di operazioni di partenariato pubblico-privato (prevalentemente *project financing*) per le quali gli enti non sono chiamati a sostenere oneri diretti nella fase della realizzazione. Ciò non toglie, peraltro, che gli enti, fintanto che rimangono soggetti titolari dell'opera, sarebbero tenuti all'aggiornamento della banca dati del monitoraggio.

Alla luce del sondaggio condotto sugli enti titolari, le cause principali alla base delle difficoltà di avanzamento dei progetti sono da attribuire alla mancanza di fondi e, in misura preponderante, agli ostacoli rinvenuti nei finanziamenti di fonte esterna. Sono indicati, altresì, come fattori causali rilevanti dei ritardi le problematiche di carattere procedurale, nonché, in modo più contenuto, le difficoltà progettuali e altre cause tecniche. In alcuni casi, si è assistito al venir meno dell'interesse alla realizzazione dell'opera. Il contenzioso è indicato solamente in rari casi come elemento di ostacolo rilevante all'avanzamento dei progetti.

Opere per le quali non risulta alcun pagamento al 31 dicembre 2018

3.1. Le opere caratterizzate dalla criticità attuativa più grave (assenza integrale di pagamenti) sono 52, di cui 50 di competenza dei comuni e 2 delle province; esse rappresentano il 3,2 per cento del totale delle opere rilevate nel censimento, per un totale di finanziamento pari a euro 69 milioni.

Nonostante la mancata indicazione di pagamenti, circa 26 delle opere contrassegnate da criticità si troverebbero in fase di esecuzione, alcune delle quali sono valutate in stato avanzato (superiore al 50 per cento). All'interno dei progetti per i quali viene indicata una fase procedurale di progettazione, 14 interventi sono giudicati dagli enti titolari ad un livello di avanzamento iniziale (inferiore al 50 per cento).

TAVOLA 3.1

OPERE PUBBLICHE CON FINANZIAMENTO>=500.000, ATTIVATE TRA 2012 E 2015 E SENZA PAGAMENTO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE		INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO		INFRASTRUTTURE SOCIALI		totale	
	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA		-	**1**	500	**1**	750	**2**	1.250
COMUNE	**14**	16.485	**4**	5.940	**32**	45.280	**50**	67.705
fino a 4.999 ab.	10	12.000	1	600	18	20.698	29	33.298
tra 5.000 e 9.999 ab.		-	1	600	6	8.811	7	9.411
tra 10.000 e 19.999 ab.	1	1.625	1	600	2	8.455	4	10.680
tra 20.000 e 59.999 ab.	3	2.860	1	4.140	5	6.515	9	13.515
tra 60.000 e 249.999 ab.		-		-	1	800	1	800
Totale complessivo	**14**	16.485	**5**	6.440	**33**	46.030	**52**	68.955

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Nella ripartizione per settore, le opere con criticità si concentrano nelle infrastrutture sociali (67 per cento del totale in termini di finanziamento e 63 per cento in termini di numero), cui si associa un finanziamento totale pari a euro 46 milioni. Di queste 32 sono di competenza dei comuni e 1 di una provincia. Seguono, in termini di incidenza, le infrastrutture di trasporto e

risorse idriche (10 per cento del totale dei CUP presi in considerazione e 9 per cento del totale del finanziamento) caratterizzate da uno stanziamento complessivo di 6,4 milioni.

Considerando le dimensioni finanziarie, le opere affette da assenza di pagamenti sono quasi equamente ripartite tra le fasce più elevate; in dettaglio, 28progetti sono ricompresi nel *range* 500.000 - 1 milione, per un finanziamento complessivo di 18 milioni, mentre 24 progetti sono superiori a tale soglia dimensionale, per un finanziamento di 51 milioni.

Concentrando l'attenzione sull'anno di attivazione, si rileva che il 33 per cento delle opere affette da criticità sono state avviate nel biennio 2012/2013, mentre il 67 per cento nel biennio 2014/2015.

TAVOLA 3.2

OPERE PUBBLICHE CON FINANZIAMENTO>=500.000, ATTIVATE TRA 2012 E 2015 E SENZA PAGAMENTO PER SOGGETTO ATTUATORE E DIMENSIONE DI FINANZIAMENTO

(in migliaia)

	>=500.000<1.000.000		**>=1.000.000**		**totale**	
ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**2**	1.250		-	**2**	1.250
COMUNE	**26**	16.929	**24**	50.776	**50**	67.705
fino a 4.999 ab.	14	8.537	15	24.762	29	33.298
tra 5.000 e 9.999 ab.	5	3.591	2	5.820	7	9.411
tra 10.000 e 19.999 ab.	1	600	3	10.080	4	10.680
tra 20.000 e 59.999 ab.	5	3.401	4	10.114	9	13.515
tra 60.000 e 249.999 ab.	1	800		-	1	800
Totale complessivo	**28**	18.179	**24**	50.776	**52**	68.955

	>=500.000<1.000.000		**>=1.000.000**		**totale**	
settore di intervento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	6	3.665	8	12.820	14	16.485
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	4	2.300	1	4.140	5	6.440
INFRASTRUTTURE SOCIALI	18	12.214	15	33.816	33	46.030
Totale complessivo	**28**	18.179	**24**	50.776	**52**	68.955

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.3

OPERE PUBBLICHE CON FINANZIAMENTO>=500.000, ATTIVATE TRA 2012 E 2015 E SENZA PAGAMENTO PER SOGGETTO ATTUATORE E ANNO DI ATTIVAZIONE

(in migliaia)

	2012-2013		**2014-2015**	
ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**1**	500	**1**	750
COMUNE	**16**	24.547	**34**	43.158
fino a 4.999 ab.	6	4.056	23	29.242
tra 5.000 e 9.999 ab.	3	6.548	4	2.864
tra 10.000 e 19.999 ab.	3	9.055	1	1.625
tra 20.000 e 59.999 ab.	4	4.887	5	8.628
tra 60.000 e 249.999 ab.		-	1	800
Totale complessivo	**17**	25.047	**35**	43.908

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Opere attivate tra il 2012 e il 2015 per le quali l'ultimo pagamento risulta anteriore al 2016 e i pagamenti cumulati risultano inferiori all'80 per cento del finanziamento complessivo

3.2. Le opere che presentano tale criticità sono 14 di cui 12 gestite da comuni e 2 dalle province; esse rappresentano lo 0,9 per cento del totale delle opere rilevate nel censimento (n. 1595) per un finanziamento complessivo di 15,2 milioni. Il relativo grado di realizzazione si attesta al 24,3 per cento.

TAVOLA 3.4

OPERE PUBBLICHE CON FINANZIAMENTO>=500.000, ATTIVATE TRA 2012 E 2015 E CON PAGAMENTO CUMULATO <80% DEL FINANZIAMENTO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**2**	14	2.700	***0,5***
COMUNE	**12**	3.675	12.477	***29,5***
fino a 4.999 ab.	5	1.847	4.708	*39,2*
tra 5.000 e 9.999 ab.	1	381	998	*38,2*
tra 10.000 e 19.999 ab.	1	12	2.396	*0,5*
tra 20.000 e 59.999 ab.	4	1.340	3.703	*36,2*
tra 60.000 e 249.999 ab.	1	95	671	*14,1*
Totale complessivo	**14**	3.689	15.177	***24,3***

settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	1	5	755	*0,6*
Infrastrutture di trasporto	4	1.058	4.357	*24,3*
Infrastrutture sociali	9	2.626	10.065	***26,1***
Totale complessivo	**14**	3.689	15.177	***24,3***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Tali progetti si trovano tutti in fase esecutiva; in 8 casi, peraltro, l'ente titolare ha indicato uno stato di realizzazione particolarmente avanzato (ossia superiore al 75 per cento).

In termini di settore di intervento, 9 progetti sono riferibili alle infrastrutture sociali, con un finanziamento totale pari a 10 milioni, e i restanti 5 interventi si riferiscono a infrastrutture di trasporto, per un finanziamento totale di 4,3 milioni e infrastrutture ambientali per 755.000 euro di finanziamento.

Considerando le fasce di finanziamento, anche le opere caratterizzate dalla criticità in discorso presentano dimensioni finanziarie elevate; 7 si collocano tra 500.000 e 1 milione, per un finanziamento complessivo di 5,4 milioni, mentre 7 superano tale soglia, per un importo finanziato totale pari a 9,7 milioni.

Esaminando le opere sotto il profilo dell'anno di attivazione si rileva che il 79 per cento delle stesse sono state avviate nel biennio 2012/2013 e il 21 per cento nel biennio 2014/2015.

TAVOLA 3.5

OPERE PUBBLICHE CON FINANZIAMENTO>=500.000, ATTIVATE TRA 2012 E 2015 E CON PAGAMENTO CUMULATO <80% DEL FINANZIAMENTO (SOGGETTO ATTUATORE, SETTORE INTERVENTO E DIMENSIONE FINANZIAMENTO)

(in migliaia)

	500.000-1.000.000				>=1.000.000			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA					**2**	14	2.700	***0,5***
COMUNE	**7**	2.342	5.470	**42,8**	**5**	1.333	7.007	***19,0***
fino a 4.999 ab.	3	1.049	2.412	43,5	2	798	2.296	*34,8*
tra 5.000 e 9.999 ab.	1	381	998	38,2		-	-	
tra 10.000 e 19.999 ab.		-	-		1	12	2.396	*0,5*
tra 20.000 e 59.999 ab.	2	817	1.389	58,8	2	523	2.314	*22,6*
tra 60.000 e 249.999 ab.	1	95	671	14,1		-	-	
Totale complessivo	**7**	2.342	5.470	**42,8**	**7**	1.347	9.707	***13,9***

	500.000-1.000.000				>=1.000.000			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	1	5	755	0,6	2	14	2.700	*0,5*
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	2	1.044	1.657	63,0	5	1.333	7.007	*19,0*
INFRASTRUTTURE SOCIALI	4	1.293	3.058	**42,3**		-	-	
Totale complessivo	**7**	2.342	5.470	**42,8**	**7**	1.347	9.707	***13,9***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.6

OPERE PUBBLICHE CON FINANZIAMENTO>=500.000, ATTIVATE TRA 2012 E 2015 E CON PAGAMENTO CUMULATO <80% DEL FINANZIAMENTO (SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE)

(in migliaia)

	2012-2013			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**2**	14	2.700	***0,5***
COMUNE	**9**	2.559	9.727	***26,3***
fino a 4.999 ab.	3	1.112	2.955	*37,6*
tra 10.000 e 19.999 ab.	1	12	2.396	*0,5*
tra 20.000 e 59.999 ab.	4	1.340	3.703	*36,2*
tra 60.000 e 249.999 ab.	1	95	671	
Totale complessivo	**11**	2.573	12.427	***20,7***

	2014-2015			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
COMUNE	**3**	1.116	2.751	**40,6**
fino a 4.999 ab.	2	735	1.753	41,9
tra 5.000 e 9.999 ab.	1	381	998	38,2
Totale complessivo	**3**	1.116	2.751	**40,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Opere di maggior rilievo finanziario in corso di realizzazione

4. Le opere di maggior rilievo finanziario in corso di realizzazione nella regione, con un finanziamento superiore a 10 milioni, sono 7, per complessivi 99 milioni. Solamente per tre progetti sono stati comunicati pagamenti in banca dati, per un importo complessivamente pari a 15,5 milioni, evidenziando un tasso di realizzazione del 32,2 per cento. Tuttavia, tenendo in considerazione gli aggiornamenti forniti dagli enti titolari alla Corte dei conti, le opere per le quali sono stati effettivamente disposti pagamenti al 2018 sono 4 per complessivi 33,9 milioni.

Nella ripartizione per tipologia di ente, 6 opere sono state attivate dai comuni, di cui 2 con pagamenti per un totale di 10,2 milioni e un tasso di realizzazione del 30,9 per cento; mentre una sola è di competenza provinciale, con una mole di pagamenti di 5,3 milioni e un tasso di realizzazione del 35 per cento.

Considerando i settori di intervento, 5 progetti riguardano il campo delle infrastrutture di trasporto e rappresentano circa il 70 per cento del finanziamento complessivo; gli altri 2 si riferiscono a infrastrutture sociali.

Delle 7 grandi opere, 3 si trovano in fase esecutiva, delle quali 2 sono valutate in stato di ultimazione. All'interno degli interventi ancora in progettazione, 3 sono ritenuti fermi alla fase iniziale. Solo per un'opera, di competenza comunale, è stata effettuata l'analisi costi-benefici, la quale, tuttavia, non è stata sottoposta a valutazione indipendente.

I fattori causali alla base dei ritardi di attuazione dei due interventi di competenza comunale per i quali non sono stati effettuati pagamenti, secondo quanto riferito dagli enti titolari, consistono principalmente nelle "difficoltà procedurali", in ragioni di natura tecnica e nella presenza di contenziosi.

TAVOLA 4.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) CON FINANZIAMENTI >=10.000.000 PER SETTORE E SOTTOSETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA						COMUNE						totale					
settore/sottosettore di intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	**1**	**1**	**5.336**	**15.271**	**15.271**	**35**	**4**	**2**	**10.163**	**55.896**	**32.896**	**30,9**	**5**	**3**	**15.498**	**71.167**	**48.167**	**32,2**
STRADALI	1	1	5.336	15.271	15.271	**35**	2	1	5.363	20.000	10.000	**53,6**	3	2	10.699	35.271	25.271	**42,3**
TRASPORTI MULTIMODALI E ALTRE MODALITÀ DI TRASPORTO							2	1	4.800	35.896	22.896	**21,0**	2	1	4.800	35.896	22.896	**21,0**
INFRASTRUTTURE SOCIALI							**2**			**28.000**			**2**			**28.000**		
ALTRE INFRASTRUTTURE SOCIALI							1			12.000			1			12.000		
SPORT, SPETTACOLO E TEMPO LIBERO							1			16.000			1			16.000		
Totale complessivo	**1**	1	**5.336**	**15.271**	**15.271**	**35**	**6**	**2**	**10.163**	**83.896**	**32.896**	**30,9**	**7**	**3**	**15.498**	**99.167**	**48.167**	**32,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

LE OPERE PUBBLICHE IN MOLISE

I progetti attivati dal 2012 e in corso di realizzazione

Lettura complessiva dei progetti censiti

1. Il numero dei progetti in corso da parte degli enti territoriali del Molise ammonta a tutto il 2018 a 1131, di cui 1062 riguardano i Comuni, 65 le due Province e 4 la Regione; la maggior parte dei CUP (899) è di competenza di piccoli Comuni (fino a 5000 abitanti). Il che rispecchia fedelmente la trama strutturale della Regione caratterizzata da enti locali di piccole o piccolissime dimensioni, mentre solo tre Comuni (oltre al capoluogo di Regione) hanno una popolazione che supera i 15.000 abitanti. Il finanziamento complessivo delle opere è di 513,3 milioni, di cui il 60 per cento assorbito dai progetti degli enti fino a 5000 abitanti, seguiti dai comuni tra 20.000 e 60.000 abitanti con circa il 19 per cento dei finanziamenti totali; sono invece del tutto residuali le risorse relative ai progetti dei restanti soggetti attuatori. I pagamenti complessivi hanno riguardato 642 opere (57 per cento) per un totale di 150,9 milioni e anche in questo caso la quota prioritaria (il 74 per cento) è ascrivibile ai piccoli Comuni, mentre scende al di sotto del 10 per cento la parte di pagamenti effettuata dai Comuni di altre fasce dimensionali, come pure di Province e Regione. Anche sotto il profilo dell'avanzamento finanziario, pertanto, gli enti con risultati migliori sono le piccole realtà municipali con il 57 per cento di progetti per i quali è stata erogata spesa e con il 60 per cento di grado di realizzazione finanziaria, a fronte del 51 per cento complessivo regionale. In genere risulta tuttavia confermato che le dimensioni particolarmente contenute degli Enti e la polverizzazione delle procedure che ne consegue, non favoriscono l'efficienza della gestione.

TAVOLA 1.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
COMUNE	**1.062**	**593**	138	457	263	***52,2***
fino a 4.999 ab.	899	514	111.942	309.294	186.693	*60,0*
tra 5.000 e 9.999	80	38	11.067	28.769	18.482	*59,9*
tra 10.000 e 19.999	18	8	2.496	22.484	9.929	*25,1*
tra 20.000 e 59.999	65	33	12.116	96.910	48.361	*25,1*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**65**	**47**	12.234	35.165	23.873	***51,2***
REGIONE	**4**	**2**	1.137	20.729	5.662	***20,1***
Totale complessivo	**1131**	**642**	**13.508**	**56.352**	**29.798**	***45,3***
settore di intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	259	158	29.366	105.031	60.047	48,9
Infrastrutture del settore energetico	86	48	10.450	23.776	16.608	62,9
Infrastrutture di trasporto	287	159	33.861	136.031	76.714	44,1
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	1	1	1.681	1.993	1.993	84,3
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	2	1	1.018	2.814	2.462	41,3
Infrastrutture sociali	494	275	74.616	243.256	135.175	55,2
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	1		-	320	-	
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	1		-	131	-	
Totale complessivo	**1131**	**642**	**150.992**	**513.352**	**293.000**	**51,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Spostando l'analisi sul settore di intervento si evidenzia che i progetti sono orientati principalmente sulle infrastrutture sociali per le quali risultano finanziamenti per 243,2 milioni (47,3 per cento sul totale), seguite dalle infrastrutture di trasporto con 136 milioni (26,5 per cento) e quelle ambientali con 105 milioni (20,4 per cento). Anche i pagamenti si concentrano con percentuali analoghe sugli stessi settori realizzando percentuali di avanzamento finanziario del 55,2 per le infrastrutture sociali, del 44,1 nel settore dei trasporti e del 48,9 per le infrastrutture ambientali. Le infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive e quelle del settore energetico registrano un grado di realizzazione più elevato, pari rispettivamente all' 84,3 e al 62,9, ma si riferiscono ad un numero molto esiguo di progetti (1 per il primo settore e 86 per il secondo).

TAVOLA 1.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro						>=100.000 < 500.000 euro					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**1**		-	68	-				-	-		
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**8**	**6**	250	400	300	***83,2***	**32**	**22**	2.443	6.188	3.745	***65,2***
COMUNE	**174**	**65**	2.822	9.972	3.812	***74,0***	**687**	**396**	66.894	167.220	97.741	***68,4***
fino a 4.999 ab.	144	57	2.534	8.280	3.360	*75,4*	609	362	60.907	147.169	88.712	*68,7*
tra 5.000 e 9.999 ab.	20	4	143	1.061	247	*58,0*	45	23	3.784	11.169	5.861	*64,6*
tra 10.000 e 19.999 ab.	2	1	23	93	60	*37,8*	7	2	401	1.858	436	*92,0*
tra 20.000 e 59.999 ab.	8	3	121	538	145	*83,6*	26	9	1.801	7.024	2.733	*65,9*
Totale complessivo	**183**	**71**	3.071	10.440	4.112	***74,7***	**719**	**418**	69.337	173.408	101.486	***68,3***

	>=500.000<1.000.000 euro						>=1.000.000 euro					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE			-	-	-		**3**	**2**	1.137	20.662	5.662	***20,1***
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**14**	**12**	3.926	9.000	7.600	***51,7***	**11**	**7**	5.615	19.578	12.228	***45,9***
COMUNE	**117**	**78**	27.698	76.981	51.204	***54,1***	**84**	**54**	40.209	203.285	110.708	***36,3***
fino a 4.999 ab.	90	59	20.947	59.409	39.295	*53,3*	56	36	27.554	94.437	55.325	*49,8*
tra 5.000 e 9.999 ab.	10	7	2.819	6.307	4.242	*66,5*	5	4	4.320	10.233	8.133	*53,1*
tra 10.000 e 19.999 ab.	4	3	1.114	2.551	2.033	*54,8*	5	2	959	17.982	7.400	*13,0*
tra 20.000 e 59.999 ab.	13	9	2.818	8.714	5.634	*50,0*	18	12	7.376	80.634	39.850	*18,5*
Totale complessivo	**131**	**90**	31.624	85.981	58.804	***53,8***	**98**	**63**	46.961	243.524	128.597	***36,5***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Il 64 per cento di CUP, pari a 719, è relativo ad opere il cui finanziamento è ricompreso nella fascia di importo fra 100.000 e 500.000 euro, i cui enti titolari sono prevalentemente Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (84 per cento dei CUP comunali). Di questi, il 58 per cento è associato a dei pagamenti per un totale di 69,3 milioni su 101,5 milioni di finanziamento, quindi con una percentuale di realizzazione finanziaria di poco più del 68 per cento. Il grado di realizzazione più elevato si realizza per gli interventi di importo inferiore a 100.000 euro (74,7 per cento) ed in particolare per 6 opere di competenza provinciale per le quali si è superato l'83 per cento di avanzamento finanziario. Gli interventi di fascia superiore diminuiscono nel numero (131 tra 500 e 1 milione di finanziamento e 98 oltre il milione) ma rappresentano il 64 per cento dei finanziamenti totali (329,5 milioni). Il grado di realizzazione peraltro presenta una flessione rispetto ai progetti di importo più ridotto: i progetti tra 500mila e 1 milione registrano un avanzamento finanziario del 54 per cento, mentre quelli oltre la soglia di 1 milione si fermano al 36,5 per cento di realizzazione; in

questa fascia rientrano i 3 progetti della Regione di cui due con pagamenti e con un grado di realizzazione del 20 per cento[34].

TAVOLA 1.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro						**>=100.000 < 500.000 euro**					
settore intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	36	15	550	1.823	737	*74,7*	175	114	17.442	44.343	28.169	*61,9*
Infrastrutture del settore energetico	20	8	437	1.304	455	*96,0*	63	38	9.200	15.511	9.942	*92,5*
Infrastrutture di trasporto	36	12	548	1.688	651	*84,2*	196	113	17.988	42.267	25.191	*71,4*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche			-	-	-		1		-	352	-	*!*
Infrastrutture sociali	91	36	1.536	5.624	2.269	*67,7*	282	153	24.706	70.483	38.184	*64,7*
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro			-	-	-		1		-	320	-	*!*
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale			-	-	-		1		-	131	-	
Totale complessivo	**183**	**71**	3.071	10.440	4.112	***74,7***	**719**	**418**	69.337	173.408	101.486	***68,3***
	>=500.000<1.000.000 euro						**>=1.000.000 euro**					
settore intervento	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	28	19	5.497	17.641	12.092	*45,5*	20	12	5.876	41.224	37.580	*15,6*
Infrastrutture del settore energetico	2	1	811	1.561	811	*100,0*	1	1	2	5.400	5.400	*0,0*
Infrastrutture di trasporto	32	22	7.781	20.214	13.292	*58,5*	23	12	7.544	71.862	37.580	*20,1*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive			-	-	-		1	1	1.681	1.993	1.993	*84,3*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche			-	-	-		1	1	1.018	2.462	2.462	*41,3*
Infrastrutture sociali	69	48	17.534	46.565	32.609	*53,8*	52	38	30.840	120.584	62.113	*49,7*
Totale complessivo	**131**	**90**	31.624	85.981	58.804	***53,8***	**98**	**65**	46.961	243.524	147.127	***31,9***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

I progetti più numerosi, quelli compresi tra 100 e 500 mila euro, sono nel 91 per cento concentrati nei settori ambiente, trasporti e sociale e presentano un avanzamento finanziario rispettivamente del 62 per cento, del 71,4 e del 65 per cento. Percentuali più elevate di realizzazione, oltre il 90 per cento, si registrano nel settore energetico, ma si tratta di un numero molto esiguo di opere e con finanziamenti inferiori a 1 milione. Tra i progetti più rilevanti da punto di vista finanziario solo un'opera relativa alle infrastrutture per le aree produttive ha raggiunto un avanzamento superiore all'80 per cento, mentre negli altri settori la percentuale di realizzazione risulta decisamente più ridotta.

[34] Sulla percentuale complessiva del raggruppamento incide negativamente lo scarso grado di realizzazione nella fascia di comuni tra 10.000 e 19.000 abitanti determinato in particolar modo dal Comune di Venafro.

TAVOLA 1.4

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	periodo di attivazione del CUP 2012-2013					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**21**	**19**	4.565	6.498	6.398	**71,4**
COMUNE	**489**	**338**	82.410	176.376	140.286	**58,7**
fino a 4.999 ab.	424	294	65.782	139.494	110.541	59,5
tra 5.000 e 9.999 ab.	42	24	7.322	15.578	12.010	61,0
tra 10.000 e 19.999 ab.	5	3	1.639	5.471	2.736	59,9
tra 20.000 e 59.999 ab.	18	17	7.666	15.833	14.999	51,1
Totale complessivo	**510**	**357**	86.975	182.874	146.683	**59,3**
	periodo di attivazione del CUP 2014-2015					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**3**	**2**	1.137	5.729	5.662	**20,1**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**27**	**27**	7.649	17.275	15.275	**50,1**
COMUNE	**353**	**209**	49.072	182.542	111.218	**44,1**
fino a 4.999 ab.	305	180	40.905	116.611	66.428	61,6
tra 5.000 e 9.999 ab.	18	10	2.918	8.330	4.780	61,1
tra 10.000 e 19.999 ab.	9	5	857	8.321	7.193	11,9
tra 20.000 e 59.999 ab.	21	14	4.392	49.279	32.817	13,4
Totale complessivo	**383**	**238**	57.858	205.546	132.155	**43,8**
	periodo di attivazione del CUP 2016-2018					
ente soggetto attuatore	n. CUP	*di cui con pagamenti*	pagamenti cumulati	finanziamento	*di cui relativo ai CUP con pagamenti*	*grado di realizzazione*
REGIONE	**1**		-	15.000	-	
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**17**	**1**	20	11.393	200	**10,0**
COMUNE	**220**	**46**	6.140	98.540	11.961	**51,3**
fino a 4.999 ab.	170	40	5.255	53.188	9.723	54,0
tra 5.000 e 9.999 ab.	20	4	827	4.861	1.693	48,8
tra 10.000 e 19.999 ab.	4		-	8.693	-	
tra 20.000 e 59.999 ab.	26	2	58	31.798	545	10,6
Totale complessivo	238	47	6.160	124.933	12.161	50,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Il 45 per cento dei progetti risulta attivato nel biennio 2012-2013, il 34 per cento tra il 2014 e il 2015 e il 21 per cento nell'ultimo triennio. È naturale che alla maggiore anzianità dei progetti si associ un più elevato grado di realizzazione e infatti i CUP attivati nel biennio 2012-2013 hanno un avanzamento finanziario pari al 59,3 per cento, mentre quelli riferiti ai peridi successivi presentano un grado di realizzo rispettivamente del 43,8 e del 50,7 per cento. La Regione nel periodo tra il 2014 e il 2015 ha avviato 3 progetti (per 2 dei quali ha effettuato anche pagamenti), mentre nell'ultimo triennio è stato attivato un solo progetto, per il quale non è ancora stata erogata spesa. Le province presentano 21 opere più risalenti (di cui 19 con pagamenti), 27, tutte con pagamenti, nel periodo 2014-2015, e 17 nell'ultimo triennio (solo 1 con pagamenti); i comuni che rappresentano sempre la quota prevalente sia in termini di numerosità che di finanziamento complessivo, registrano negli anni un calo nelle opere attivate (e tuttora attive), da 510 nel biennio 2012/2013 a 238 nell'ultimo triennio, cui si associa anche un calo di quelle avviate a pagamento.

Progetti che nell'ultimo biennio hanno registrato progressi

2. Per 435 interventi, pari al 38,5 per cento del totale, si sono registrati progressi in termini di pagamento nel biennio 2017-2018 con una spesa totale pari a 111 milioni e con una percentuale di realizzazione pari al 49,2. Si conferma, anche in questo caso, che la maggior parte degli interventi sono stati realizzati dai Comuni con popolazione inferiore 10.000 abitanti (373) che presentano anche il livello più elevato di avanzamento finanziario (superiore al 60 per cento).

Analizzando i singoli settori di intervento si rileva che nell'ultimo biennio i progetti che hanno registrato dei progressi si concentrano nei settori infrastrutture sociali, infrastrutture ambientali e infrastrutture di trasporto.

TAVOLA 2.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE	**2**	1.137	5.662	**20,1**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**35**	10.385	20.823	**49,9**
COMUNE	**398**	99.652	199.302	**50,0**
fino a 4.999 ab.	344	83.026	137.671	60,3
tra 5.000 e 9.999 ab.	29	10.137	16.408	61,8
tra 10.000 e 19.999 ab.	8	2.496	9.929	25,1
tra 20.000 e 59.999 ab.	17	3.993	35.295	11,3
Totale complessivo	**435**	111.174	225.787	**49,2**
settore di intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
infrastrutture ambientali e risorse idriche	119	20.673	46.203	44,7
infrastrutture del settore energetico	20	4.737	10.159	46,6
infrastrutture di trasporto	115	26.196	65.321	40,1
infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	1	1.681	1.993	84,3
infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	1	1.018	2.462	41,3
infrastrutture sociali	179	56.870	99.649	57,1
Totale complessivo	**435**	111.174	225.787	**49,2**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

I dati in questione evidenziano come i progetti in essere rispecchino le problematiche più rilevanti per la regione Molise, notoriamente caratterizzata da una popolazione a basso reddito[35], con un elevato tasso di disoccupazione,[36] con una rilevante esigenza di infrastrutture sociali e con una rete di trasporti poco efficiente, peraltro in un territorio caratterizzato da un'orografia accidentata e aree poco o nulla industrializzate. Si tratta dunque di interventi volti a soddisfare esigenze di base della popolazione. Al contrario gli investimenti puntano ben poco sui settori più avanzati; settore energetico, telecomunicazioni e tecnologie informatiche.

[35] Il Pil pro capite nel 2018 era di € 19.674, pari ad un terzo del Pil nazionale e alla metà di quello della Lombardia.
[36] Nel 2018 il tasso di disoccupazione giovanile era del 47 per cento, mentre secondo Eurostat il tasso di occupazione a lungo termine era pari al 71,8 per cento; il più alto d'Italia.

TAVOLA 2.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				**>=100.000 < 500.000 euro**			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE		-	-			-	-	
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**3**	126	150		**16**	1.993	2.845	**70,0**
COMUNE	**37**	1.424	2.141	**66,5**	**253**	42.205	63.952	**66,0**
fino a 4.999 ab.	33	1.287	1.885	68,3	232	38.222	58.089	65,8
tra 5.000 e 9.999 ab.	3	114	196	58,4	16	2.936	4.437	66,2
tra 10.000 e 19.999 ab.	1	23	60	37,8	2	401	436	92,0
tra 20.000 e 59.999 ab.		-	-		3	646	990	65,2
Totale complessivo	**40**	1.550	2.291	**67,7**	**269**	44.197	66.797	**66,2**

	>=500.000<1.000.000 euro				**>=1.000.000 euro**			
	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE		-	-		**2**	1.137	5.662	**20,1**
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**9**	2.651	5.600	**47,3**	**7**	5.615	12.228	**45,9**
COMUNE	**65**	23.991	42.120	**57,0**	**43**	32.033	91.089	**35,2**
fino a 4.999 ab.	50	19.075	32.760	58,2	29	24.443	44.936	54,4
tra 5.000 e 9.999 ab.	6	2.766	3.642	75,9	4	4.320	8.133	53,1
tra 10.000 e 19.999 ab.	3	1.114	2.033	54,8	2	959	7.400	13,0
tra 20.000 e 59.999 ab.	6	1.036	3.684	28,1	8	2.311	30.621	7,5
Totale complessivo	**74**	26.642	47.720	**55,8**	**52**	38.785	108.979	**35,6**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Il maggior numero di pagamenti avvenuti nell'ultimo biennio ha riguardato interventi il cui finanziamento è ricompreso fra 100.000 e 500.000 euro (62 per cento) ed è riconducibile prevalentemente, come è naturale vista la numerosità dei progetti, a Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (94 per cento). L'avanzamento finanziario dei CUP di valore inferiore a 100mila euro arriva al 67,7 per cento, per quelli tra 100 e 500mila è del 66,2 per cento, per i CUP tra 500mila e 1 milione è pari al 55,8 per cento e scende al 35,6 per cento per i progetti superiori. Le percentuali di realizzazione, quindi, evidenziano che per i progetti con un quadro economico contenuto, i pagamenti avvenuti nel recente periodo consentono di realizzarne circa due terzi, mentre per i quadri economici più rilevanti poco più di un terzo.

TAVOLA 2.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	< 100.000 euro				>=100.000 < 500.000 euro			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	12	417	543	*76,8*	81	11.992	20.398	*58,8*
Infrastrutture del settore energetico	4	231	250	*92,7*	14	3.693	3.698	*99,9*
Infrastrutture di trasporto	5	195	234	*83,3*	79	13.275	18.814	*70,6*
Infrastrutture sociali	19	706	1.264	*55,9*	95	15.238	23.887	*63,8*
totale complessivo	**40**	1.550	2.291	***67,7***	**269**	44.197	66.797	***66,2***

	>=500.000<1.000.000 euro				>=1.000.000 euro			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	18	5.432	11.442	*47,5*	8	2.832	13.821	*20,5*
Infrastrutture del settore energetico	1	811	811	*100,0*	1	2	5.400	
Infrastrutture di trasporto	21	7.202	12.692	*56,7*	10	5.524	33.580	*16,5*
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive		-	-		1	1.681	1.993	*84,3*
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche		-	-		1	1.018	2.462	*41,3*
Infrastrutture sociali	34	13.197	22.775	*57,9*	31	27.729	51.723	*53,6*
Totale complessivo	**74**	26.642	47.720	***55,8***	**52**	38.785	108.979	***35,6***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Per ciascuna fascia di finanziamento, le opere afferenti alle infrastrutture sociali sono quelle che hanno registrato il maggior numero di pagamenti nell'ultimo biennio, in coerenza con quanto sopra già rappresentato. Tra gli interventi su tale settore, quelli con finanziamento compreso tra 100 e 500 mila euro sono quelli che presentano il livello più elevato di realizzazione (63,8 per cento).

TAVOLA 2.4

OPERE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE DEL CUP - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	2012-2013				2014-2015				2016-2018			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
REGIONE					**2**	1.137	5.662	**20,1**		-	-	
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**8**	2.956	3.948	**74,9**	**26**	7.409	16.675	**44,4**	**1**	20	200	**10,0**
COMUNE	**201**	57.856	97.182	**59,5**	**156**	36.022	91.203	**39,5**	**41**	5.774	10.918	**52,9**
fino a 4.999 ab.	176	46.401	76.194	60,9	131	31.648	52.152	60,7	37	4.977	9.325	53,4
tra 5.000 e 9.999 ab.	16	6.445	10.535	61,2	10	2.918	4.780	61,1	3	773	1.093	70,7
tra 10.000 e 19.999 ab.	3	1.639	2.736	59,9	5	857	7.193	11,9		-	-	
tra 20.000 e 59.999 ab.	6	3.371	7.716	43,7	10	598	27.079	2,2	1	24	500	4,8
Totale complessivo	**209**	60.812	101.129	**60,1**	**184**	44.568	113.540	**39,3**	**42**	5.794	11.118	**52,1**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

La tavola 2.4 suddivide i CUP che hanno registrato pagamenti nell'ultimo biennio per periodi di attivazione (2012-2013, 2014-2015, 2016-2018). Ancora una volta, il maggior progresso nei pagamenti è stato registrato dai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti per tutte le fasce temporali di attivazione considerate. Attraverso i pagamenti dell'ultimo triennio, la Regione realizza un avanzamento finanziario pari al 20 per cento per i progetti avviati nel 2014-2015; la Provincia invece consegue il grado di realizzazione più elevato per i progetti attivati tra il 2012 e 2013 (75 per cento); anche i Comuni, complessivamente, realizzano l'avanzamento maggiore relativamente ai progetti più risalenti (59,5 per cento), anche se il grado di realizzazione per i progetti più recenti non è molto distante (52,9 per cento).

Opere che hanno registrato difficoltà di realizzazione

3. Passando all'analisi delle opere che presentano indizi di una difficoltà di realizzazione e per le quali è stata svolta la specifica attività istruttoria presso le Amministrazioni attuatrici, dall'esame delle risultanze di tale attività sono emersi alcuni elementi di criticità sostanziale oppure relativa ad aspetti tecnici della banca dati.

Relativamente a vari CUP segnalati come "in difficoltà" è stato riscontrato che le opere non sono state realizzate e/o completate a causa del mancato accesso da parte degli Enti a specifici finanziamenti; altra particolarità rilevata riguarda i progetti edilizi singoli o unitari (PEU) per la ricostruzione ed il riattamento funzionale degli edifici danneggiati dal sisma del 2002: tali CUP, inizialmente di competenza dei singoli Comuni, sono poi stati attribuiti all'Agenzia regionale Post Sismica che effettua il monitoraggio delle opere, ma che non rientra tra i soggetti attuatori considerati nella presente indagine[37].

Le tavole 3.1, 3.2 e 3.3 evidenziano i CUP attivati fra il 2012 ed il 2015 per i quali non sono stati effettuati pagamenti a tutto il 2018. Si tratta di 36 progetti di cui sono titolari esclusivamente i Comuni e in misura prevalente le piccole municipalità (29 opere), per un finanziamento complessivo di 57,8 milioni. Le criticità, in coerenza con il quadro descritto nei paragrafi precedenti, sono presenti in modo omogeneo nei settori di maggiore interesse per la regione. L'assenza di criticità nel settore energetico non è dovuta ad una maggiore efficienza, ma allo scarso numero di progetti. Nello specifico, le maggiori criticità si concentrano invece nel settore di intervento "Infrastrutture sociali", e riguardano gli interventi con finanziamento di importo compreso fra 500.000 e 1.000.000 (20 CUP per un finanziamento totale di 12,8 milioni) e attivati prevalentemente nel biennio 2014-2015.

[37] I Comuni erano inizialmente destinatari di finanziamento ai sensi dell'art. 13 dell'ordinanza commissariale n. 13 del 27 maggio 2003 avente ad oggetto "primi elementi diretti a favorire la fase della ricostruzione nei Comuni della Provincia di Campobasso colpiti dagli eventi sismici del 31 ottobre 2002". In tali casi il CUP è stato acquisito dai dipendenti della struttura commissariale attraverso l'ufficio decentrato del sisma istituito presso ciascun Comune, sebbene i PEU siano gestiti e diretti totalmente da privati. La Regione Molise ha provveduto ad accreditare a ciascun Comune, nel cui territorio insistono i PEU finanziati, gli importi relativi ai SAL ed i Comuni, a loro volta, fino a giugno 2012, hanno provveduto a liquidare gli importi ai Presidenti di ciascun PEU a gestione privata. Successivamente, con LR n. 12 del 30/04/2012, è stata istituita l'Agenzia Regionale Post Sismica (ARPS) e a tale Agenzia è stata attribuita la competenza ad effettuare i pagamenti relativi ai PEU. Tale nuova procedura ha determinato, nella maggior parte dei casi, il mancato aggiornamento dei dati della Banca Dati delle opere pubbliche.

TAVOLA 3.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE		INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO		INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO		INFRASTRUTTURE SOCIALI		**totale**	
	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA										
COMUNE	**13**	19.928	**-**	**-**	**6**	19.616	**17**	18.211	**36**	57.755
fino a 4.999 ab.	12	19.152			5	5.118	12	11.735	29	36.005
tra 5.000 e 9.999 ab.	1	776				-	2	2.638	3	3.414
tra 10.000 e 19.999 ab.		-				-	2	3.003	2	3.003
tra 20.000 e 59.999 ab.		-			1	14.497	1	834	2	15.332
Totale complessivo	**13**	19.928	**-**	**-**	**6**	19.616	**17**	18.211	**36**	57.755

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.2

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO

(in migliaia)

	>=500.000<1.000.000		**>=1.000.000**		**totale**	
ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA						
COMUNE	**20**	12.786	**16**	45.439	**36**	58.225
fino a 4.999 ab.	16	10.119	13	25.886	**29**	36.005
tra 5.000 e 9.999 ab.	2	1.314	1	2.100	**3**	3.414
tra 10.000 e 19.999 ab.	1	518	1	2.485	**2**	3.003
tra 20.000 e 59.999 ab.	1	834	1	14.967	**2**	15.802
Totale complessivo	**20**	12.786	**16**	45.439	**36**	58.225
	>=500.000<1.000.000		**>=1.000.000**		**totale**	
settore di intervento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	6	3.945	7	15.983	13	19.928
Infrastrutture del settore energetico		-		-	-	-
Infrastrutture di trasporto	2	1.403	4	18.683	6	20.086
Infrastrutture sociali	12	7.438	5	10.773	17	18.211
Totale complessivo	**20**	12.786	**16**	45.439	**36**	58.225

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.3

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE

(in migliaia)

	2012-2013		2014-2015	
ente soggetto attuatore	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA				
COMUNE	**11**	9.673	**25**	48.551
fino a 4.999 ab.	8	5.816	21	30.190
tra 5.000 e 9.999 ab.	1	538	2	2.876
tra 10.000 e 19.999 ab.	1	2.485	1	518
tra 20.000 e 59.999 ab.	1	834	1	14.967
Totale complessivo	**11**	9.673	**25**	48.551

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Le tavole 3.4, 3.5, 3.6 evidenziano un esiguo numero di CUP (n. 8), di importo superiore a 500.000, attivati fra il 2012 ed il 2015, che nell'ultimo biennio non hanno registrato pagamenti il cui ammontare è, in ogni caso, inferiore all'80 per cento del finanziamento. Tale criticità afferisce ad 1 opera di competenza della Provincia e 7 dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, per un finanziamento complessivo di 7,4 milioni e pagamenti cumulati per 1,6 (il 22 per cento). I settori di intervento interessati da tale criticità sono le Infrastrutture ambientali e risorse idriche (con un grado di avanzamento finanziario del 10 per cento) e le infrastrutture sociali (con grado di realizzazione pari al 23,1 per cento). Le criticità sopra evidenziate riguardano 5 opere attivate tra il 2012 e il 29013, ricomprese nella fascia di finanziamento 500.000 e 1.000.000 che si fermano ad un livello di realizzazione di poco superiore al 57 per cento per la Provincia e del 28 per cento per i Comuni, e 3 opere di fascia superiore di competenza di piccoli Comuni che presentano un avanzamento finanziario al di sotto del 10 per cento.

TAVOLA 3.4

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**1**	456	800	***57,1***
COMUNE	**7**	1.181	6.653	***17,8***
fino a 4.999 ab.	7	1.181	6.653	*17,8*
Totale complessivo	**8**	1.638	7.453	***22,0***
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	1	66	650	*10,1*
Infrastrutture sociali	7	1.572	6.803	*23,1*
Totale complessivo	**8**	1.638	7.453	***22,0***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.5

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E SETTORE INTERVENTO E FASCIA DI FINANZIAMENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	500.000-1.000.000				**>=1.000.000**			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**1**	456	800	**57,1**				
COMUNE	**4**	821	2.932	**28,0**	**3**	360	3.721	***9,7***
fino a 4.999 ab.	4	821	2.932	28,0	3	360	3.721	*9,7*
Totale complessivo	**5**	1.277	3.732	**34,2**	**3**	360	3.721	***9,7***
	500.000-1.000.000				**>=1.000.000**			
settore intervento	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	1	66	650	10,1		-	-	
Infrastrutture sociali	4	1.211	3.082	39,3	3	360	3.721	*9,7*
Totale complessivo	**5**	1.277	3.732	**34,2**	**3**	360	3.721	***9,7***

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 3.6

OPERE PUBBLICHE (CUP) PER SOGGETTO ATTUATORE E PERIODO DI ATTIVAZIONE - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	2012-2013			
ente soggetto attuatore	n. CUP	pagamenti cumulati	finanziamento	*grado di realizzazione*
PROVINCIA - CITTÀ METROPOLITANA	**1**	456	800	***57,1***
COMUNE	**7**	1.181	6.653	***17,8***
fino a 4.999 ab.	7	1.181	6.653	*17,8*
Totale complessivo	**8**	1.638	7.453	*22,0*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Opere di maggior rilievo finanziario in corso di realizzazione

4. La tavola 4.1 analizza le opere di maggior rilievo finanziario (di importo pari o superiore a 10 milioni) che per la regione Molise sono 4. Di queste 1 afferisce alla Regione e attiene al settore delle Infrastrutture sociali (Sport, spettacolo e tempo libero) e 3 ai Comuni per i settori di intervento "Infrastrutture di trasporto (2 progetti relativi a opere stradali) e Infrastrutture sociali (1 intervento in project financing relativo al cimitero). I progetti hanno un finanziamento complessivo di 60 milioni (15 milioni per la Regione e 45 per i Comuni) ma non sono stati effettuati pagamenti; trattasi di CUP attivati tra il 2015 e il 2018.

TAVOLA 4.1

OPERE PUBBLICHE (CUP) CON FINANZIAMENTI >=10.000.000 PER SETTORE E SOTTOSETTORE DI INTERVENTO - NUMEROSITÀ E AVANZAMENTO FINANZIARIO

(in migliaia)

	REGIONE		COMUNE		totale	
settore/sottosettore di intervento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento	n. CUP	finanziamento
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	**-**	**-**	**2**	32.967	**2**	32.967
STRADALI			2	32.967	2	32.967
INFRASTRUTTURE SOCIALI	**1**	15.000	**1**	11.825	**2**	26.825
ALTRE INFRASTRUTTURE SOCIALI		-	1	11.825	1	11.825
SPORT, SPETTACOLO E TEMPO LIBERO	1	15.000		-	1	15.000
Totale complessivo	**1**	15.000	**3**	44.792	**4**	59.792

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MOP

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO: UNO STRUMENTO NECESSARIO

Il ricorso crescente in Italia, come in altri Paesi europei, a forme di partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione di infrastrutture e per la fornitura di servizi ha rappresentato, negli ultimi quindici anni, seppure con andamenti diversi, una modalità "alternativa" rispetto all'appalto tradizionale.

Le Amministrazioni pubbliche hanno interpretato, infatti, il partenariato come una possibile via d'uscita alla indisponibilità di risorse pubbliche generata dai crescenti vincoli di finanza pubblica, sia per finanziare le attività di costruzione sia per garantire l'erogazione di servizi per periodi prolungati nel tempo, attraverso l'impiego di capitali privati. Si sono pertanto voluti sperimentare, in questi anni – nonostante, talvolta, la scarsa padronanza dello strumento proprio da parte delle Amministrazioni che se ne facevano promotrici - modelli contrattuali di PPP piuttosto diversificati per settori d'intervento, per tipologia di servizi, per modalità di pagamento dei canoni.

A fronte di una iniziativa a bandire piuttosto sostenuta in termini di numerosità delle proposte tuttavia, l'alto grado di mortalità dei progetti nella fase all'aggiudicazione, segnala che gli esiti delle scelte contrattuali operate dalle Amministrazioni pubbliche non sono sempre stati positivi. A questo va aggiunta, come ulteriore criticità, la ricorrente necessità di intervenire, dopo l'avvio delle operazioni, con diversi atti aggiuntivi che hanno portato al completo ridisegno degli schemi di ripartizione dei rischi tra l'Amministrazione e il partner privato arrivando a modificare proprio il profilo "genetico" dell'operazione.

A rendere particolarmente complesse, del resto, le operazioni di PPP - che tuttavia il Codice dei contratti del 2016 e s.m. ha inquadrato in modo puntuale rispetto al passato - hanno contribuito diversi fattori tra cui la disciplina del credito che regola l'attività dei finanziatori diversi dalle banche in Italia, il sistema delle responsabilità amministrative, l'interpretazione delle regole di Eurostat ai fini della riclassificazione economica.

A questi si aggiunge il tema della capacità tecnica - in termini di competenza, di soluzioni organizzative e di risorse - degli enti concedenti che sono stati chiamati sia a gestire le operazioni sotto il profilo amministrativo-procedurale sia ad effettuare specifiche valutazioni della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria di ciascun progetto. Si tratta, in sostanza, di attività che richiedono una preparazione e una pianificazione attenta dei progetti, una gestione adeguata delle fasi di gara, una preparazione minuziosa e complessa del contratto di PPP, laddove una appropriata delineazione del profilo dei rischi e dei rendimenti, insieme alla definizione dei livelli dei servizi, rappresentano gli elementi qualificanti della struttura contrattuale.

A rilanciare le potenzialità del partenariato, come ulteriore leva per gli investimenti pubblici dopo la crisi del 2008, sono intervenute diverse misure. Le azioni normative messe in campo dagli esecutivi che si sono avvicendati nel tempo hanno provato, infatti, ad agire in diversi ambiti: con strumenti finanziari, agevolazioni fiscali, sostegni alla progettazione, incentivi tecnici al personale, con linee guida e prescrizioni di monitoraggio delle operazioni. Una conferma in questa direzione giunge anche dall'attuale esecutivo che, come richiamato nel DEF 2019, intende "valorizzare il Partenariato Pubblico-Privato (PPP), con la definizione di un contratto standard PPP che è già ad uno stadio avanzato di elaborazione. Unitamente alla matrice dei rischi e al capitolato di gestione, esso fornirà – si legge nel Programma nazionale di riforma -una

guida alle Pubbliche amministrazioni per la strutturazione in dettaglio delle operazioni di PPP e la redazione dei relativi atti e documenti negoziali, con il fine di accrescere la competitività del Paese a livello internazionale, migliorare le capacità tecniche e negoziali delle Pubbliche amministrazioni, limitare il ricorso alle varianti in corso d'opera e favorire la 'bancabilità' dell'operazione"[1].

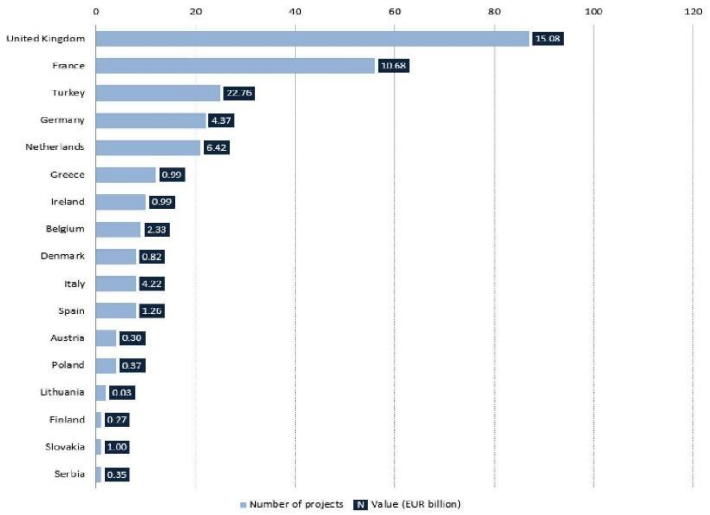
Una esplicita strategia di valorizzazione del partenariato è confermata anche dalle misure previste dalla legge di bilancio 2019 mirata a stimolare soprattutto la fase della progettazione in questo ambito, ma anche dalla recentissima modifica del Codice dei contratti, introdotta con il DL 32/2019, che favorisce il contributo degli istituti nazionali di promozione. Oltre a stabilire distinte misure di settore, l'azione di governo, ha previsto, infine, la costituzione, nella legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018) di una struttura di missione per il coordinamento delle politiche di investimento dell'Esecutivo (InvestItalia) nonché di una "struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici", già definita nella prima bozza del d.d.l. di bilancio 2019 "Centrale per la progettazione delle opere pubbliche", a cui non dovrebbero mancare compiti, tra gli altri, di "assistenza tecnica alle Amministrazioni coinvolte nel partenariato pubblico/privato", come inizialmente previsto nel testo del disegno di legge poi emendato in sede di definitiva approvazione parlamentare.

IL MERCATO DEL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il mercato europeo del PPP secondo i dati pubblicati dalla Banca centrale europea (che espone soltanto i progetti di importo superiore ai 10 milioni), è stato guidato negli ultimi cinque anni, in termini di numerosità di operazioni che hanno trovato un accordo finanziario, da Regno Unito e Francia. La Turchia con operazioni pari a circa 23 miliardi di euro, rappresenta nel 2018 il Paese finanziariamente più attivo. L'Italia per numero di operazioni si colloca al decimo posto con operazioni di importo superiore ai 4 miliardi di euro.

GRAFICO 1

EVOLUZIONE DEL MERCATO EUROPEO DEL PPP PER NAZIONE (2014-2018)



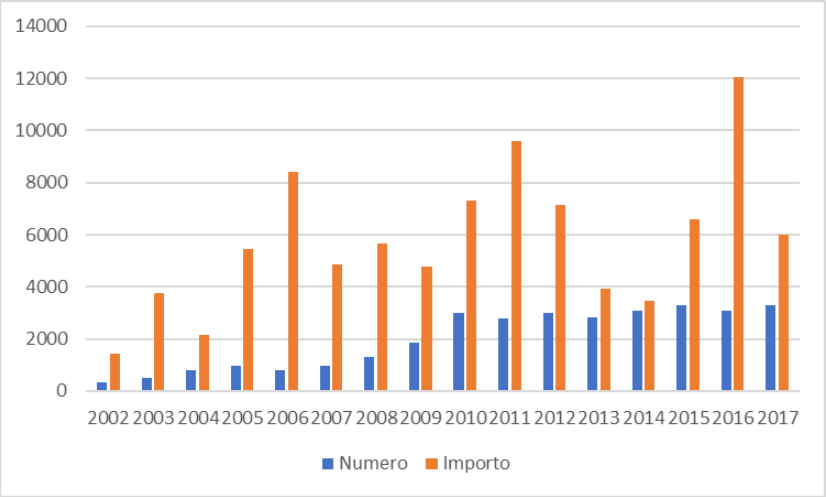
Fonte: EPEC, Market Update 2018

[1] European PPP Expertise Centre (EPEC), Market Update Review of the Europea PPP Market in 2018, gennaio 2019.

Il mercato italiano del PPP tra il 2002 e il 2017, osservato attraverso i dati relativi ai bandi di gara, mostra quanto questo sia diventato rilevante nel corso degli anni con circa 32.000 procedimenti avviati dell'importo complessivo di circa 92 miliardi di euro[2]. (Grafico 2)

GRAFICO 2

BANDI GARA E IMPORTI DI PPP – ANNI 2002 – 2017

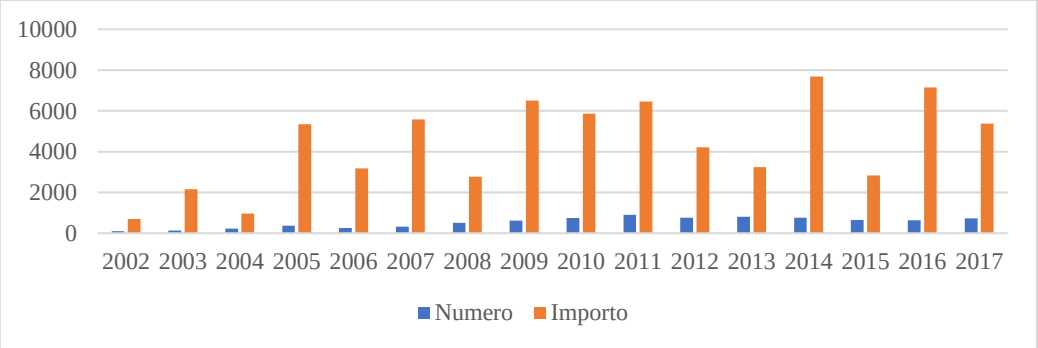


Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ifel 2018

Se si analizza il mercato dal punto di vista delle aggiudicazioni emerge tuttavia quanto sia alta la mortalità dei progetti. I dati mostrano, infatti che, sempre tra il 2002 e il 2017, le gare aggiudicate risultano in tutto circa 8.500 per un importo complessivo di circa 70 miliardi di euro (Grafico 3)[3].

GRAFICO 3

AGGIUDICAZIONI E IMPORTI DI PPP – ANNI 2002-2017



Fonte Elaborazione Corte dei conti su dati Ifel 2018

[2] Ifel, La dimensione comunale del Partenariato pubblico privato, 2°ed.2018.
[3] Ifel, La dimensione comunale del Partenariato pubblico privato, 2°ed.2018.

Il quadro delle aggiudicazioni, per quanto considerato utile per comprendere una fase importante della procedura, tuttavia non rappresenta l'effettività del mercato, poiché è soprattutto nelle fasi successive che i progetti incontrano le difficoltà maggiori prima di giungere all'avvio dei lavori. A partire dall'aggiudicazione, infatti, i tempi legati al raggiungimento del *closing* finanziario possono essere particolarmente lunghi (tra i 12 e i 32 mesi secondo la BEI). Non sempre, per di più, si concludono con il finanziamento necessario alla realizzazione del progetto. Concorrono, inoltre, a rendere particolarmente elevato il numero degli abbandoni delle operazioni di PPP, altri elementi connessi soprattutto alla mancanza di adeguate *expertise* tecniche presso degli operatori pubblici. Si tratta, nello specifico, di carenze che incidono soprattutto sulla inadeguatezza degli studi di fattibilità, corredati spesso di valutazioni economico-finanziarie non pertinenti, a cui si aggiungono la scarsa conoscenza dell'impatto dei progetti sui vincoli di finanza pubblica e delle regole di classificazione dettate dai regolamenti europei.

Una assidua attività di monitoraggio delle procedure sarebbe pertanto necessaria per indagare ed intervenire, con strumenti mirati, sulle criticità procedurali di un istituto che le Amministrazioni pubbliche hanno, nonostante le difficoltà di applicazione, introdotto nella loro "cassetta degli attrezzi".

I dati che provengono dalla Banca dati MOP, pur non permettendo di "classificare" le operazioni di partenariato pubblico privato - per le quali sarebbe necessario disporre di un corredo di informazioni più ampio, ai fini della puntuale identificazione richiesta per questi particolari schemi contrattuali – consentono, tuttavia, di rilevare la presenza di finanziamenti privati di dimensione, in alcuni casi, significativa in settori di intervento in cui il PPP e il PF sono, di solito, più utilizzati.

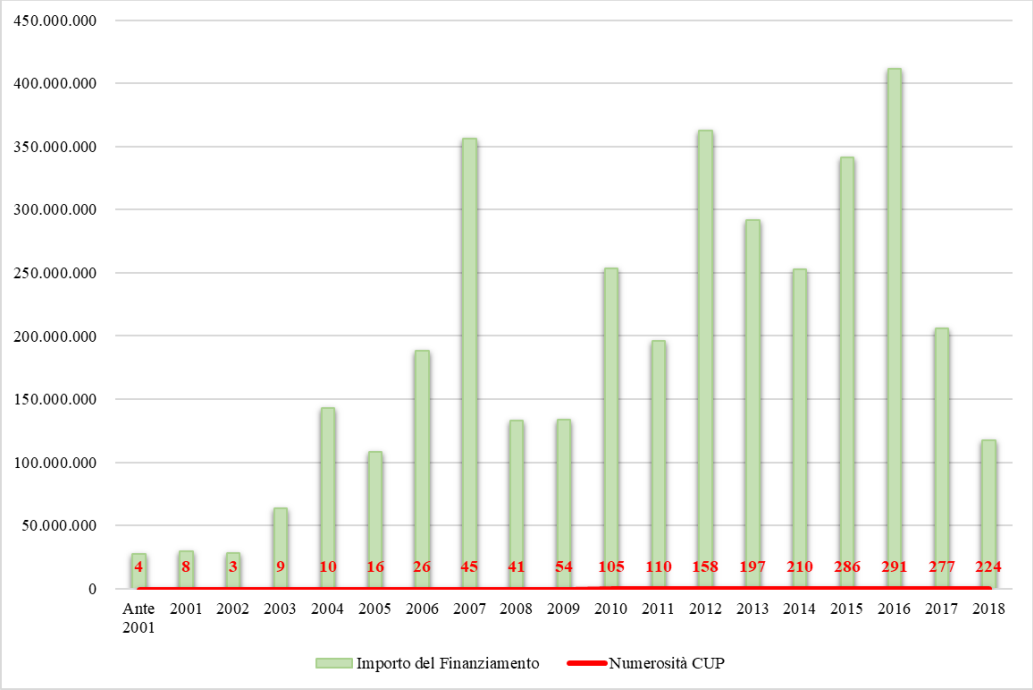
L'estrazione dei dati è stata effettuata, seguendo un metodo prudenziale, per quelle opere in cui nella banca dati è presente soltanto il valore del finanziamento privato. La selezione ha preso in esame gli interventi promossi da soggetti attuatori pubblici territoriali e finanziate, in via esclusiva (secondo quanto rappresentato nella banca dati), da imprese private tra il 2001 e il 2018 (con l'esclusione di progetti relativi a concessioni stradali e autostradali). Gli interventi sono stati, ove possibile, riclassificati rispettando le specifiche "chiavi" descrittive degli interventi (ad esempio: *project financing*, partenariato pubblico privato; costruzione e gestione)[4].

Il quadro che scaturisce dai dati mostra pertanto una dimensione del finanziamento privato finalizzato alla realizzazione e gestione di opere di pubblica utilità attivate da Regioni, Enti locali, enti pubblici economici e società a partecipazione pubblica che ammonta, nel periodo osservato a oltre 3,6 miliardi di euro. Il *trend* altalenante potrebbe essere stato determinato, in alcuni anni, analogamente a quanto rilevato per i bandi di gara e per le aggiudicazioni, dall'ingresso di progetti di entità maggiore quali, ad esempio, la costruzione di linee metropolitane o dalla più alta numerosità di progetti di dimensioni più piccole concentrati in specifiche aree di intervento (Grafico 4).

[4] Pur essendo gli interventi associati ad un finanziamento indicato come esclusivamente privato, è possibile che (anche se non rilevato) sia presente un contributo pubblico erogato sottoforma di canone.

GRAFICO 4

OPERE DI ENTI TERRITORIALI PER IMPORTO DEL FINANZIAMENTO PRIVATO –ANNI 2001-2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Tra i settori di intervento, quello relativo alle infrastrutture sociali, con un importo di quasi 1,7 miliardi, si presenta come il più significativo ed espone, nei quasi venti anni osservati, un andamento in crescita costante. Segue il settore delle infrastrutture di trasporto che, con un finanziamento complessivo di circa 800 milioni, mostra (ad esclusione della contrazione rilevata nel biennio 2014-2015) un andamento crescente e sostenuto (Tavola 1).

TAVOLA 1

OPERE DI ENTI TERRITORIALI PER SETTORI DI INTERVENTO E IMPORTO DEL FINANZIAMENTO PRIVATO ANNI 2001-2018

(in migliaia)

Settore Intervento	Fascia anno attivazione CUP	Importo del Finanziamento						
		fino al 2000	2000-2005	2006-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2018	Totale
Infrastrutture ambientali e risorse idriche			29.174	204.129	199.136	32.861	83.814	**549.113**
Infrastrutture del settore energetico			40.992	211.429	18.077	133.153	55.369	**459.020**
Infrastrutture di trasporto		248	31.443	219.807	228.279	65.612	246.184	**791.573**
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive			87.000	1.175		1.848	3.064	**93.087**
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche				7.278	52	172	297	**7.799**
Infrastrutture sociali		15.984	181.223	610.032	206.498	320.831	341.409	**1.675.978**
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro						604	650	**1.254**
Opere, impianti ed attrezzature per attivita' produttive, e la ricerca e l'impresa sociale				6.112	2.120	38.652	3.857	**50.741**
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione				352			340	**692**
Servizi per la PA E per la collettivita'			13.633	154				**13.787**

Fonte: Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MOP

TAVOLA 2

OPERE DI ENTI TERRITORIALI PER TIPOLOGIA DI ENTE E IMPORTO DEL FINANZIAMENTO PRIVATO
ANNI 2001-2018

(in migliaia)

Tipologia ente	Fascia anno attivazione CUP	Importo del Finanziamento						
		fino al 2000	2000-2005	2006-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2018	Totale
Regione				43.656		15	1.556	**45.227**
Province e città metropolitane		248	48.500	36.631	8.802	7.092	7.002	**108.276**
Comuni e unioni di comuni		15.984	312.477	955.172	440.566	479.232	630.531	**2.833.962**
Società (S.p.A. - S.r.l.)			5.384	186.859	197.925	88.756	85.973	**564.898**
Altri enti pubblici			17.103	38.150	6.869	18.638	9.922	**90.682**

Fonte: Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MOP

Tra gli enti attuatori i Comuni risultano essere, nel periodo osservato, i più attivi, registrando finanziamenti privati per un importo complessivo di quasi tre miliardi di euro (Tavola 2) finalizzati alla realizzazione di interventi nel settore delle infrastrutture sociali (circa 1.445 milioni di euro) e di trasporto (circa 707 milioni di euro) (Tavola 3).

Una lettura più articolata dei finanziamenti privati per sottosettore di intervento consente di conoscere quali siano le aree verso cui si è orientato il finanziamento delle imprese.

I 1.148 progetti attivati per circa 1,7 miliardi di euro, che hanno riguardato l'area delle infrastrutture sociali, hanno interessato, per numero di iniziative, un sottosettore piuttosto articolato ("altre infrastrutture sociali", con 256 progetti) al cui interno ricadono prevalentemente interventi, per più di 600 milioni di euro, per cimiteri, illuminazione pubblica, verde pubblico e arredo urbano. Circa 315 milioni di euro sono stati destinati, sempre nell'ambito delle infrastrutture sociali, a opere di edilizia scolastica e per asili nido (con 279 progetti), mentre circa 227 milioni hanno riguardato in prevalenza impianti sportivi. Significativo anche il finanziamento di progetti di restauro e recupero di aree archeologiche, di riqualificazione di monumenti e di edifici ricadenti nel settore dei beni culturali (con più di 160 milioni di euro).

Importi rilevanti si osservano nell'ambito del sottosettori del trasporto urbano dove si trovano pochi grandi progetti di mobilità (soprattutto infrastrutture per metropolitane), caratterizzati da finanziamenti elevati che complessivamente ammontano a oltre 383 milioni di euro. Del tutto opposto il sottosettore delle strade in cui più di 400 piccoli interventi sono finanziati con circa 289 milioni di euro.

Il settore energetico con circa 460 milioni di euro - in cui si rilevano interventi per la realizzazione di reti di distribuzione di gas, impianti di illuminazione, iniziative mirate all'efficientamento energetico - insieme al settore dedicato alle infrastrutture ambientali, con circa 549 milioni di euro (di cui 317 milioni per lo smaltimento rifiuti) hanno assorbito, nei quasi venti anni osservati, circa un terzo delle risorse private disponibili. (Tavola 3).

TAVOLA 3

OPERE DI ENTI TERRITORIALI PER SOTTOSETTORI DI INTERVENTO E IMPORTO DEL FINANZIAMENTO PRIVATO ANNI 2001-2018

(n migliaia)

Settore intervento	Sottosettore intervento	Numerosità CUP	Importo del Finanziamento
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	Difesa del suolo	68	30.964
	Protezione, valorizzazione e fruizione dell'ambiente	76	44.637
	Riassetto e recupero di siti urbani e produttivi	4	2.060
	Risorse idriche e acque reflue	89	154.773
	Smaltimento rifiuti	95	316.678
	Totale	**332**	**549.113**
Infrastrutture del settore energetico	Distribuzione di energia	69	417.218
	Produzione di energia	31	41.802
	Totale	**100**	**459.020**
Infrastrutture di trasporto	Aeroportuali	4	8.381
	Ferrovie	2	2.325
	Marittime lacuali e fluviali	4	102.145
	Stradali	412	288.754
	Trasporti multimodali e altre modalità di trasporto	2	6.931
	Trasporto urbano	16	383.037
	Totale	**440**	**791.573**
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	13	93.087
	Totale	**13**	**93.087**
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	Infrastrutture per telecomunicazioni	8	7.512
	Tecnologie informatiche	4	288
	Totale	**12**	**7.799**
Infrastrutture sociali	Abitative	54	129.817
	Altre infrastrutture sociali	256	636.796
	Beni culturali	205	160.426
	Culto	36	27.670
	Direzionali e amministrative	39	40.325
	Giudiziarie e penitenziarie	1	110
	Pubblica sicurezza	6	4.010
	Sanitarie	26	134.527
	Sociali e scolastiche	279	315.280
	Sport, spettacolo e tempo libero	246	227.017
	Totale	**1.148**	**1.675.978**
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro	Altri sostegni per il mercato del lavoro	1	604
	Scuola e istruzione	1	650
	Totale	**2**	**1.254**
Opere, impianti ed attrezzature per attività produttive, e la ricerca e l'impresa sociale	Opere e infrastrutture per l'impresa sociale	3	142
	Opere e infrastrutture per la ricerca	1	727
	Opere e strutture per il turismo	6	6.660
	Opere, impianti ed attrezzature per attività industriali e l'artigianato	1	32.914
	Opere, impianti ed attrezzature per l'agricoltura, la zootecnia e l'agroalimentare	1	391
	Strutture ed attrezzature per il commercio e i servizi	9	9.906
	Totale	**21**	**50.741**
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione	Progetti di diffusione e cooperazione pubblico-privata	1	352
	Progetti di ricerca e di innovazione presso imprese	2	340
	Totale	**3**	**692**
Servizi per la p.a. e per la collettività	Altri servizi per la collettivita'	3	13.787
	Totale	**3**	**13.787**
Totale		**2.074**	**3.643.045.563**

Fonte: Elaborazione Corte conti su dati MOP

TAVOLA 4

OPERE DI ENTI TERRITORIALI PER SETTORE DI INTERVENTO, TIPOLOGIA DI ENTE E IMPORTO DEL FINANZIAMENTO PRIVATO –ANNI 2001-2018

(in migliaia)

Settore Intervento	Tipologia ente	Importo del Finanziamento					
		Regione	Province e città metropolitane	Comuni e unioni di comuni	Società (S.p.A. - S.r.l.)	Altri enti pubblici	Totale
Infrastrutture ambientali e risorse idriche			293	136.538	353.071	59.212	549.113
Infrastrutture del settore energetico				420.208	28.750	10.061	459.020
Infrastrutture di trasporto		8.030	26.574	707.496	47.029	2.443	791.573
Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive				92.460	627		93.087
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche				562	7.237		7.799
Infrastrutture sociali		36.857	81.408	1.445.494	93.252	18.966	1.675.978
Istruzione, formazione e sostegni per il mercato del lavoro				1.254			1.254
Opere, impianti ed attrezzature per attivita' produttive, e la ricerca e l'impresa sociale				15.809	34.932		50.741
Ricerca sviluppo tecnologico ed innovazione		340		352			692
Servizi per la p.a. E per la collettivita'				13.787			13.787
Totale		**45.227**	**108.276**	**2.833.962**	**564.898**	**90.682**	**3.643.046**

Fonte: Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MOP

LE RISORSE PER L'INCENTIVAZIONE DELLE OPERAZIONI

La legge di bilancio 2019 ha previsto, nel quadro delle politiche di stimolo agli investimenti, specifici interventi finanziari per le Amministrazioni pubbliche che decidano di ricorrere alle forme del Partenariato Pubblico Privato (PPP). In tal senso sono state introdotti, ai commi 171-175, interventi sull'impiego delle risorse del "Fondo rotativo per la progettualità", sulle anticipazioni e i rimborsi della Cassa depositi e prestiti nonché sulle modalità di finanziamento delle attività di progettazione delle opere a tutti i livelli progettuali previsti dalle norme in vigore da realizzare anche in forma di partenariato pubblico privato. Sono state inserite, pertanto, specifiche modifiche al profilo del "Fondo" istituito presso la Cassa depositi e prestiti (art. 1, comma 54-58, legge n. 549/1995 e regolamentato dalla circolare n. 1250/2003) stabilendo che una parte delle risorse nella disponibilità del Fondo, oltre ad essere destinate a finanziare progetti di PPP potranno anticipare le spese necessarie per la redazione delle valutazioni di impatto ambientale e dei documenti componenti tutti i livelli progettuali previsti dalla normativa vigente.

Il Fondo potrà essere alimentato anche con risorse finanziarie di soggetti esterni e una parte delle sue quote potranno essere destinate dalla Cassa depositi e prestiti, in modo del tutto autonomo, alle attività di progettazione di opere inerenti specifici settori quali: edilizia scolastica[5], dissesto idrogeologico, prevenzione del rischio sismico, nonché ad opere da realizzare in partenariato pubblico privato[6]. Tale fondo ha, inoltre, la possibilità di agire "in complementarietà" con analoghi fondi istituiti allo scopo di supportare le attività di progettazione (comma 171, lett. a).

[5] Il comma 173 stabilisce che la dotazione del Fondo può essere destinata, fino al 31 dicembre 2020 ed entro il limite del 30 per cento, alle necessità progettuali degli interventi di edilizia scolastica.

[6] Il comma 172 abroga l'articolo 6-*ter* del DL 138/2011 (Fondo di rotazione per la progettualità) allo scopo di eliminare i criteri di priorità nelle destinazioni delle risorse del fondo.

Con l'obiettivo di ottenere una semplificazione delle procedure relative alle anticipazioni e rimborsi della Cassa depositi e prestiti le modifiche introdotte dalla norma (comma 171, lett. b) stabiliscono, inoltre, modalità di recupero più snelle a carico degli enti inadempienti[7]. Si attribuisce, nello specifico, alla Cassa depositi e prestiti il compito di: stabilire la disciplina per l'accesso, l'erogazione e il rimborso dei finanziamenti del Fondo, senza passare per una deliberazione del Consiglio di amministrazione; concedere anticipazioni (che non devono superare l'importo delle tariffe professionali vigenti) attraverso una determinazione della Cassa anziché del direttore generale; verificare la corrispondenza della documentazione presentata in sede di richiesta dei finanziamenti; revocare o ridurre i finanziamenti anticipati senza procedere con una deliberazione del Consiglio di amministrazione (comma 171, lett. e).

Si prevede, inoltre, la soppressione dell'obbligo del Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti di introdurre specifici requisiti per le opere di importo superiore ai quattro milioni di euro (comma 171, lett. d).

La norma interviene poi a modificare l'art. 4 della legge 144 del 1999 stabilendo (comma 174) che le risorse, stanziate annualmente dal Ministero dell'economia e finanze in favore della Cassa depositi e prestiti per il finanziamento delle attività di progettazione preliminare delle regioni e degli enti locali, siano finalizzate a sostenere opere da realizzare mediante contratti di partenariato pubblico privato. Più nello specifico si stabilisce la riserva a fondo perduto per finanziare le fasi relative alla produzione del documento di fattibilità delle alternative progettuali, al progetto di fattibilità tecnico economica ed al progetto definitivo (comma 174, lett. c), prevedendo la possibilità di incrementarne la dotazione con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro per le infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia finanze, a valere sul Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese (art. 202, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 50/2016). I finanziamenti, così ridisegnati, potranno essere erogati dalla Cassa depositi e prestiti[8].

Già attivi da tempo, tuttavia i due fondi sono stati in passato, scarsamente utilizzati dalle Amministrazioni potenzialmente beneficiarie. Emblematico l'impiego del Fondo rotativo per la progettualità, la cui dotazione stabilita in 400 milioni di euro ha registrato - tra il 2015 e il 2017 - un tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili molto basso (intorno allo 0,1 per cento)[9].

Il monitoraggio eseguito annualmente dalla Corte dei conti sui "Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio" per Relazione sul rendiconto generale dello Stato espone, per il 2017, un quadro della dotazione del Fondo stabilito in 400 milioni, di cui:
- quota A - 120 milioni per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21, della richiamata legge finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici.
Il termine di utilizzo dei fondi per la Quota A, scaduto il 31 dicembre 2006 è stato differito al 31 dicembre 2018 dal comma 166 dell'art. 1, della legge 13 luglio 2015, n. 107;

[7] La norma stabilisce al co. 171 lett. b, in caso di mancato rimborso da parte degli enti locali e delle regioni delle anticipazioni concordate con la Cassa depositi e prestiti, il rimborso di tali somme dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Cassa depositi e prestiti e il successivo versamento delle medesime somme dal Ministero dell'interno al Ministero dell'economia, attraverso l'impiego di modalità di recupero a carico degli enti inadempienti (art. 1, co. 128 e 129, legge 228/2012).
[8] Per la definizione dei termini nonché delle condizioni di impiego delle risorse si rinvia ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro per le infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia finanze, sentita la Cassa depositi e prestiti.
[9] Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2017, vol. II, p. 517.

- quota B - 168 milioni per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree depresse del territorio nazionale;
- quota C - 28 milioni per esigenze progettuali relative ad opere comprese nel programma di infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "legge obiettivo"), non ricadenti nelle aree depresse;
- quota D - 84 milioni, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate) 46 per esigenze progettuali relative ad opere da realizzarsi nelle aree del territorio nazionale diverse da quelle depresse.

Nel 2017 si è verificato, rispetto all'anno precedente, un aumento delle richieste, delle concessioni e delle erogazioni di anticipazioni a valere sul Fondo. L'ammontare delle concessioni è risultato di circa 5 milioni. Le erogazioni hanno registrato un volume pari a circa 0,6 milioni.

La disponibilità del Fondo, al 31 dicembre 2017, è pari a circa 397 milioni e le erogazioni ammontano a circa 647 mila. Il tasso di erogazione del capitale rispetto alle somme disponibili è stato pari al 0,16 per cento. I crediti in sofferenza, al 31 dicembre 2017, ammontano a circa 649 e non sono contemplate le categorie di crediti quali incagli, crediti ristrutturati e scaduti (circolare Banca d'Italia n. 272/2008 e successivi aggiornamenti). Per tale Fondo non risultano spese a carico delle Amministrazioni pubbliche.

Diverse cause potrebbero avere inciso sul mancato impiego dello strumento di incentivazione di progetti effettivamente cantierabili. Dal monitoraggio eseguito dalla Corte risulta che tra la presentazione della richiesta e la concessione del prestito trascorrono in media dieci giorni. Non sarebbero, dunque, problemi di tipo procedurale ad incidere sull'impiego dell'incentivo[10].

Il suo mancato utilizzo potrebbe essere interpretato, pertanto, come un segnale indiretto, di una più ampia difficoltà delle Amministrazioni ad conciliare attività di progettazione e di realizzazione di opere con i vincoli di finanza pubblica.

Questo potrebbe spiegare anche il limitato impatto avuto da altre forme di intervento, volte a incentivare l'impiego di schemi di partenariato pubblico privato predisposti dal legislatore, in diverse forme, già a partire dal 2011, sottoforma di agevolazioni fiscali per le imprese coinvolte nelle operazioni, nonché di misure mirate ad ampliare gli strumenti a tutela dei sottoscrittori di obbligazioni delle società di progetto. Queste ultime, in particolare, hanno cercato di favorire l'apporto di capitale privato nella realizzazione di infrastrutture pubbliche allargando gli strumenti a tutela dei sottoscrittori di obbligazioni delle società di progetto ed equiparando la loro posizione a quella degli istituti finanziatori.

RIQUADRO 1 – GLI INTERVENTI DI STIMOLO AL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Decreto-legge 201/2011 "Salva Italia"

- Si sostituisce integralmente l'articolo 175 del Codice dei contratti pubblici, concernente le infrastrutture strategiche da realizzare mediante finanza di progetto allo scopo di introdurre semplificazioni procedurali e riduzione dei tempi di utilizzo dei finanziamenti (art. 41);
- Si stabiliscono una serie di misure per l'attrazione di capitali privati nella realizzazione di infrastrutture pubbliche (art. 42);
- Nello specifico si amplia la possibilità di utilizzo, a titolo di prezzo, della cessione di beni immobili nella disponibilità del committente pubblico o allo scopo espropriati. A tal fine si considera

[10] Ibidem.

sufficiente che la cessione sia necessaria ai fini del raggiungimento dell'equilibrio del piano economico-finanziario (salvaguardando, comunque, il patrimonio pubblico);

- Si favorisce l'apporto di capitale privato nella realizzazione di infrastrutture pubbliche, prevedendo per le nuove concessioni la possibilità di comprendere nell'ambito gestionale del concessionario anche opere già realizzate e direttamente connesse a quelle oggetto della concessione;
- Si prevede la possibilità di fissare un periodo massimo di cinquanta anni per le nuove concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro, al fine di consentire il rientro del capitale investito e l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione;
- Si introduce la possibilità per le imprese assicurative di utilizzare, a copertura delle riserve tecniche, anche attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, ospedaliere, delle telecomunicazioni e della produzione e trasporto di energia e fonti energetiche;
- Si estende al settore delle infrastrutture ferroviarie e portuali l'applicazione della norma in materia di project financing prevista all'articolo 18 della legge n. 183 del 2011, introducendo la possibilità di prevedere agevolazioni fiscali in favore dei soggetti concessionari (IRES, IRAP, IVA), al fine di realizzare nuove infrastrutture autostradali, con il sistema del project financing in alternativa al contributo pubblico in conto capitale;
- Si estende l'ambito di applicazione dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 183 del 2011, prevedendo anche per la realizzazione di infrastrutture stradali e autostradali regionali la possibilità di stabilire agevolazioni fiscali in favore dei soggetti concessionari, al fine di realizzare nuove infrastrutture autostradali tramite il *project financing*.

Decreto-legge 179/2012 "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"

- Si introduce un credito d'imposta (inizialmente fino al 2016 e successivamente reso strutturale con dl 133/ 2014), nella misura massima pari al 50 per cento del costo dell'investimento connesso alla realizzazione di "nuove opere infrastrutturali previste in piani o programmi approvati da Amministrazioni pubbliche", attraverso contratti di partenariato pubblico/privato.
- L'agevolazione consiste in un credito d'imposta ai fini IRES/IRAP, fino ad un massimo pari al 50 per cento del costo dell'investimento, riconosciuto ai soggetti titolari dei relativi contratti di partenariato pubblico/privato (comprese le società di progetto), nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico/finanziario. Può essere utilizzato mediante compensazione ai fini IRES/IRAP
- Il credito d'imposta è posto a base di gara per l'individuazione dell'affidatario del contratto di partenariato. Riportato nel contratto ha la funzione di riequilibrare il piano economico/finanziario delle infrastrutture che, senza l'agevolazione, non potrebbero essere realizzate a causa degli eccessivi costi dell'investimento.
- Il credito d'imposta IRES/IRAP è alternativo ai benefici fiscali di cui all'art. 18 della legge 183/2011, ossia alla "*defiscalizzazione*" stabilita per le infrastrutture, strategiche e non, per le quali sono previsti contributi pubblici a fondo perduto
- Per gli stessi soggetti che non beneficiano di contributi, si prevede l'esenzione dal pagamento del canone di concessione relativo all'opera realizzata, nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico/finanziario. Tale agevolazione può essere utilizzata anche cumulativamente al credito d'imposta operante ai fini IRES/IRAP ma, in tal caso, il beneficio complessivo non può superare il 50 per cento del costo dell'investimento.

Legge di stabilità 2012 (legge n. 183 del 12.11.2011)

- La legge di stabilità 2012 prevede il finanziamento delle infrastrutture mediante defiscalizzazione, ovvero che il contributo pubblico a fondo perduto per le società di progetto costituite ai sensi dell'art. 156 del Codice può compensare totalmente o parzialmente le imposte sui redditi, l'IRAP e l'IVA generate durante il periodo di concessione.

Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" (Cresci Italia)

- Modificando l'articolo 157 del Codice appalti si rende più efficace lo strumento delle obbligazioni emesse da società di progetto concessionarie di costruzione e gestione di opere in *project financing*. 1) se il *project bond* è destinato solo a investitori qualificati (banche, Sgr, assicurazioni, fondi pensione, fondazioni bancarie ecc.) è eliminata la regola per cui le obbligazioni devono essere garantite da ipoteca quando superano il doppio del capitale sociale.

È inoltre prevista la possibilità che i *bond* siano garantiti, da soggetti finanziari, anche nella fase di costruzione dell'opera.

- Si introduce anche per le grandi opere il diritto di prelazione al promotore in caso di proposte di finanza di progetto non inserite nella programmazione.
- Per realizzare nuove carceri si ricorre in via prioritaria al *project financing*, con le procedure di cui all'art. 153 del Codice appalti (gara promotore a fase unica).
- Viene introdotto nel Codice contratti il nuovo «Contratto di disponibilità», nel quale un soggetto privato, previa gara della PA, costruisce e gestisce un'opera (che resta di proprietà privata) al fine di destinarla all'esercizio di un pubblico servizio.
- Si stabilisce che i bandi di concessione di costruzione e gestione e gli allegati (schema di contratto e Pef) devono «assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera». In caso di subentro scelto dal soggetto finanziatore si deve scegliere un soggetto congruente alla fase in cui ci si trova (solo gestore, ad esempio, se l'opera è già realizzata).
- Allo scopo di finanziare le grandi infrastrutture portuali in *project financing* è previsto che per coprire parte dell'investimento privato alle società di progetto possa essere attribuito fino al 25 per cento (per massimo 15 anni) dell'extragettito Iva generato dall'opera realizzata.

Decreto-legge 69 /2013 "Decreto del fare"

- La norma prevede un ampliamento degli strumenti a tutela dei sottoscrittori di obbligazioni di una società di progetto ed equipara la loro posizione a quella degli istituti finanziatori. Introduce, inoltre, l'eliminazione della forma nominativa obbligatoria facilitando così la circolazione, anche all'estero, dei titoli.

Le maggiori innovazioni di *policy* che negli ultimi anni, a livello internazionale hanno riguardato il settore, sono state caratterizzate dalla transizione dal modello tradizionale di PPP in cui i partner privati erano costituiti soprattutto da un selezionato segmento di imprese di costruzione ad un modello allargato formato da investitori istituzionali capaci di creare programmi di investimento in infrastrutture e servizi più adatto a rispondere alle esigenze dell'interesse pubblico perseguito dalle Amministrazioni.

Sembra andare in questa direzione, anche la recentissima modifica all'art. 183 (comma 17-*bis*) del Codice dei contratti, introdotta con il DL 32/2019 art. 1 comma1 lett. ff) riguardanti misure di partenariato pubblico privato che mira a favorire la presentazione di proposte da parte delle società di gestione del risparmio che hanno istituito fondi comuni d'investimento immobiliare e degli istituti nazionali di promozione disciplinati dal regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015.

La norma, infatti, estende agli investitori istituzionali la possibilità di presentare proposte per l'affidamento di concessioni di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, tramite le modalità della finanza di progetto. Si prevede che tali soggetti, se non in possesso dei requisiti tecnici previsti, possano presentare le proposte, associati o consorziati, con soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici per servizi di progettazione. Si permette, inoltre, anche ai Fondi immobiliari (investitori istituzionali indicati all'articolo 32, comma 3, del DL n. 78/2010) di presentare, secondo le modalità procedurali della finanza di progetto, proposte per l'affidamento di concessioni di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità non presenti negli strumenti di programmazione approvati dall'Amministrazione aggiudicatrice (come previsto dall'articolo 183, comma 15, primo periodo, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Anche in questo caso tali soggetti, non in

possesso dei requisiti tecnici previsti, presentano le suddette proposte, associati o consorziati, con soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici per servizi di progettazione.

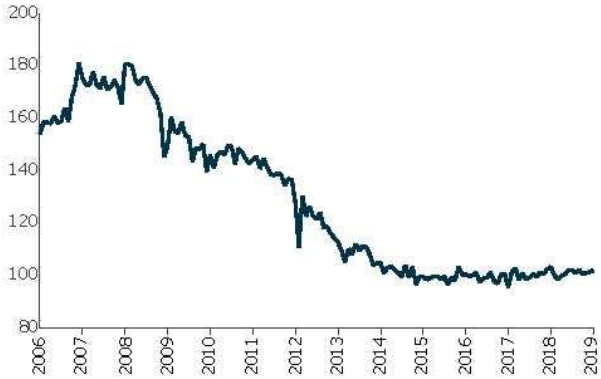
La norma fa riferimento ai soggetti autorizzati dalla UE a operare come "attuatori" dei programmi europei e potrebbe contribuire a superare le difficoltà che sistematicamente le imprese di costruzione incontrano – sostanzialmente promotori o concessionari di opere in *project financing* – nell'accedere ai finanziamenti bancari.

Consentire agli istituti di promozione nazionale di rafforzare ulteriormente il proprio ruolo di promotori e finanziatori di PPP avrebbe il merito, analogamente a quanto accade in altri Paesi europei, di rilanciare un segmento più ampio del mercato nazionale che in questi anni è stato caratterizzato soprattutto dalla presenza di alcune grandi imprese di costruzione impegnate nel settore dei trasporti.

I piccoli e medi costruttori, invece - la cui provenienza dal mondo degli appalti tradizionali ha spesso orientato interessi nelle attività legate soprattutto alla fase della costruzione - sono gli operatori attualmente attivi nelle operazioni di partenariato di dimensioni finanziarie più piccole, presenti negli enti locali e, più di altri, soggetti alle difficili condizioni di accesso ai finanziamenti a medio e lungo termine. Tale condizione ha inciso, in seguito al lungo ciclo economico negativo, sull'equilibrio economico e finanziario delle piccole e medie imprese edili che - come rilevato dall'Ance - ha fatto registrare tra il 2008 e il 2013 un livello mediano di indebitamento eccessivamente elevato rispetto al patrimonio netto[11].

GRAFICO 5

INDICE DELLA PRODUZIONE NELLE COSTRUZIONI – ANNI 2006-2019
(dati destagionalizzati)



Fonte: ISTAT, Indagine mensile sulla produzione nelle costruzioni

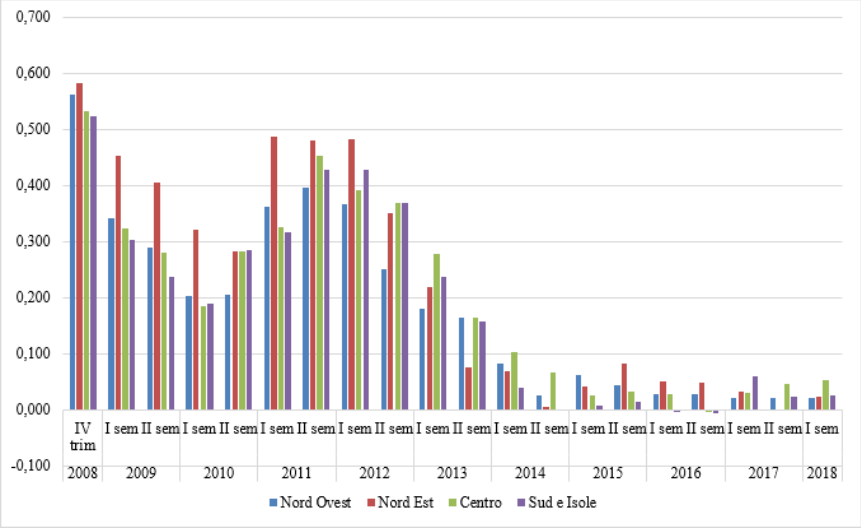
L'andamento della domanda e offerta di credito a livello territoriale - come rilevato dalla indagine periodica sulle banche svolta dalla Banca d'Italia - ha tuttavia messo in evidenza l'emergere di alcuni segnali positivi nel primo semestre del 2018 che espone un aumento della domanda di credito da parte delle imprese del comparto edile nelle regioni del Nord-ovest. Nelle altre aree del Paese pur continuando a scendere viene segnalato un rallentamento della flessione rispetto ai periodi più severi della crisi. L'aumento della

[11] Cfr. Ance, *Il mercato del credito nel settore delle costruzioni, estratto dall'Osservatorio congiunturale dell'Industria delle costruzioni*, 2016, p. 9.

domanda, più in generale, viene attribuito soprattutto al finanziamento del capitale circolante e degli investimenti[12] (Grafico 6).

GRAFICO 6

L'OFFERTA DI CREDITO ALLE IMPRESE DI COSTRUZIONE - ANNI 2008-2018

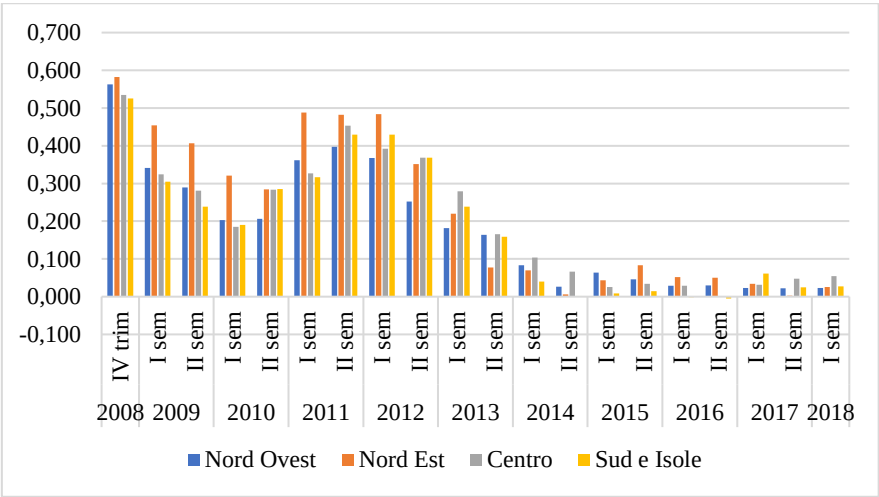


Fonte: Banca d'Italia, *L'offerta di credito a livello territoriale, dicembre 2018* (indici di diffusione; irrigidimento (+) /allentamento (-); valori positivi dell'indice segnalano un irrigidimento dell'offerta; valori negativi un allentamento).

Quanto alle condizioni di accesso al credito, pur essendo migliorate per le imprese di gran parte dei settori economici, si registra un "maggiore prudenza degli intermediari nei confronti del settore delle costruzioni – secondo la Banca d'Italia - in relazione all'ancora elevata rischiosità di questo comparto", in particolare nelle aree del Centro.

GRAFICO 7

DOMANDA DI CREDITO ALLE IMPRESE DI COSTRUZIONE – ANNI 2008-2018



Fonte: Banca d'Italia, *La domanda di credito a livello territoriale*, dicembre 2018 (indici di diffusione; espansione (+) /contrazione (-); valori positivi dell'indice segnalano una crescita della domanda; valori negativi una flessione).

[12] Banca d'Italia, *Economie regionali, L'economia nelle regioni italiane. La domanda e l'offerta di credito a livello territoriale, n. 24*, dicembre 2018.

Nell'ambito del finanziamento al PPP sono da segnalare le iniziative di alcune regioni intervenute, negli ultimi anni, con misure tese a sviluppare specifici prodotti finanziari allo scopo di stimolare sia gli Enti locali, sia le imprese a ricorrere allo strumento del partenariato pubblico privato.

Tra gli interventi più recenti si rileva, a partire da febbraio 2018, la linea di credito deliberata da Finlombarda S.p.A., società finanziaria della Regione Lombardia, denominata "Credito PPP". L'obiettivo perseguito dalla finanziaria mira ad incentivare investimenti per la realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità svolti da soggetti aggiudicatari di concessioni e contratti di PPP, ad esclusione dei contratti di locazione finanziaria, tramite uno stanziamento di risorse pari a 200 milioni di euro a valere anche su provvista della BEI, sotto forma di *project finance* e *corporate finance* (sia a tasso variabile che a tasso fisso). L'importo massimo concedibile da Finlombarda è stato stabilito in 24 milioni di euro e può essere superato se ricorrono particolari caratteristiche del progetto, ma anche del merito di credito del soggetto richiedente[13].

Particolarmente interessante per le imprese (PMI, Mid Cap e Large Corporate con sede legale e operativa in Lombardia) aggiudicatarie di concessioni o di contratti di PPP, è la durata del finanziamento che, previsto fino a venti anni, è finalizzato ad agevolare quegli investitori privati che spesso incontrano difficoltà nell'accesso al credito a lungo termine per operazioni di questo tipo. I prestiti (*capex facility* per finanziare i costi di realizzazione del progetto; *V.A.T. facility* per la copertura del fabbisogno finanziario) sono destinati alle imprese che dopo l'aggiudicazione della gara, si trovano nella fase del cosiddetto *closing* finanziario, ossia alla ricerca di linee di credito necessarie a finanziare l'operazione.

In tale quadro si colloca anche l'iniziativa di Finpiemonte S.p.A., società finanziaria in house della Regione Piemonte che espone, nella relazione al bilancio di esercizio 2017, la necessità di disegnare strumenti mirati a finanziare investimenti attraverso il ricorso a forme di partenariato pubblico privato. Una sensibilità nata anche, come sottolineato dalla società, dall'esperienza condotta in occasione della realizzazione dello "Studio di fattibilità per il Parco della Salute, della Ricerca e dell'Innovazione di Torino (PSRI)", in cui la finanziaria regionale è stata chiamata a supportare l'Azienda Ospedaliera Città della Salute nella fase di preparazione delle procedure di affidamento per la realizzazione – per una spesa d'investimento pari a 400 milioni di euro - del nuovo PSRI nonché nella definizione del modello di PPP in collaborazione con EPEC-*European PPP Expertise Centre*. Così Finpiemonte ha stabilito di intervenire più attivamente nel settore del partenariato pubblico privato in quanto "nuovo e qualificante ambito di azione anche in termini di ricadute sul territorio" coerentemente con le politiche regionali mirate a "stimolare investimenti per l'ammodernamento e il potenziamento delle infrastrutture pubbliche di servizio"[14]. In questo quadro, pertanto, si colloca il rafforzamento - si legge nella relazione - dell'attività di consulenza strategica e di assistenza tecnica anche a favore di soggetti diversi dai soci nonché lo sviluppo di strumenti e modelli finanziari finalizzati a stimolare la diffusione di operazioni di PPP di pubblica utilità. La società specifica, poi, nel merito che "La forma di agevolazione dovrà essere declinata in relazione alle esigenze specifiche degli ambiti e dei progetti considerati, anche in sinergia con fonti di finanziamento di origine comunitaria (BEI/FEI) e nazionale (CDP): strumenti di garanzia sui capitali di debito e di *equity* (ad esempio sui capitali investiti in forma di equity da

[13] Finlombarda S.p.A., Relazione e Bilancio di esercizio 2017, deliberazione, gennaio 2018.
[14] Finpiemonte S.p.A., Bilancio di esercizio - anno 2017.

investitori istituzionali soprattutto di natura previdenziale), finanziamenti agevolati per i promotori, supporto all'emissione di *project bond* (sottoscrizione o garanzia)"[15]. La dotazione, infine, che si prevede di rendere disponibile è di 20 milioni di euro suddivisi in 5 milioni per il 2019 e 15 milioni per il 2020.

I CORRETTIVI APPORTATI DAL D.LGS. 57/2017 AL CODICE DEI CONTRATTI PER MIGLIORARE LA DISCIPLINA IN MATERIA DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Anche sul piano squisitamente regolatorio il settore del partenariato pubblico privato è stato interessato da diversi interventi. Dopo il varo del nuovo Codice dei contratti nel 2016, il d.lgs. 19 aprile 2017 n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) ha introdotto, senza tuttavia modificare gli elementi posti a fondamento della disciplina in materia di PPP, modifiche e integrazioni mirate ad incentivare il ricorso a tali forme contrattuali.

Il decreto correttivo oltre a prevedere l'utilizzo del contratto di partenariato per qualsiasi tipologia di opera pubblica[16], è intervenuto soprattutto sui profili procedurali relativi alla finanziabilità delle operazioni di PPP. In sostanza, lo scopo del Legislatore, come emerge dalle relazioni illustrative al decreto, è stato quello di incoraggiare i privati a muoversi verso il mercato del PPP, da un canto elevando l'entità del contributo pubblico ammissibile ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario; dall'altro scoraggiando l'avvio o il proseguimento di operazioni in PPP non dotate della necessaria copertura finanziaria. Ancora allo scopo di stimolare l'iniziativa privata nella realizzazione di opere e nella fornitura di servizi di pubblico interesse, il correttivo ha allargato a tutte le fattispecie contrattuali di PPP, l'applicazione della procedura di affidamento ad iniziativa privata per opere e servizi non previsti nei documenti di programmazione delle Amministrazioni aggiudicatrici.

Di seguito, un maggiore dettaglio dei passaggi più rilevanti dal d.lgs. 57/2017:

1) Il contributo pubblico all'infrastruttura, riconosciuto a titolo di prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della PA, è stato elevato dal 30 al 49 per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari (art. 180, comma 6);
2) La sottoscrizione del contratto di concessione ha luogo solo dopo l'approvazione del progetto definitivo e la presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera, al fine di fornire un quadro più definito dei costi da finanziare (art. 165, comma 3, del Codice);
3) Il termine di dodici mesi dalla sottoscrizione del contratto di concessione, per il perfezionamento del contratto di finanziamento, è stato elevato fino a diciotto mesi. L'art. 165, comma 5 del Codice viene infatti modificato prevedendo che la PA debba indicare nel bando di gara che il contratto di concessione stabilisca la risoluzione del rapporto in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento, nonché di mancato collocamento delle obbligazioni emesse dalla società di progetto di cui all'art. 185 del Codice, entro un congruo termine fissato dal bando, comunque non superiore a diciotto mesi, decorrente dalla data di sottoscrizione del contratto di concessione. Per i PPP, analoga previsione è stata replicata dal Decreto Correttivo all'art. 180, comma 7, del Codice, che richiama le previsioni in materia di concessioni (art. 165, comma 5);
4) Risoluzione della concessione senza alcun rimborso se entro 18 mesi dalla stipula del contratto non sia stato chiuso il contratto di finanziamento (art. 165, comma 5).

[15]Finpiemonte S.p.A., Documento di programmazione 2018-2020: Piano industriale. Approvato il 9 febbraio 2018.
[16] Art. 189 comma 2.

Altri interventi direttamente incidenti sulle operazioni di PPP riguardano gli aspetti relativi alla risoluzione anticipata del contratto. Le modifiche inserite con il correttivo definiscono gli indennizzi riconosciuti al contraente di PPP nei casi di: a) recesso per mancato accordo sul riequilibrio del piano economico finanziario. In tale ipotesi, si prevede che al concessionario spettino gli importi di cui all'art. 176, comma 4, lett. a) e b), del Codice, ad esclusione degli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse; b) revoca per motivi di pubblico interesse o risoluzione per fatto del concedente, nonché cessazione d'ufficio dipendente da vizio non imputabile al concessionario. In questi casi sono stati inclusi gli oneri derivanti dallo scioglimento anticipato dei contratti di copertura del rischio di fluttuazione del tasso di interesse e resa più chiara la formulazione relativa all'importo del 10 per cento dovuto a titolo di mancato guadagno.

Inoltre, si consente al concessionario il diritto di proseguire nella gestione ordinaria dell'opera, incassandone i ricavi, in tutti i casi di cessazione del rapporto concessorio diversi dalla risoluzione per inadempimento del concessionario, sino all'effettivo pagamento delle suddette somme per il tramite del nuovo soggetto subentrante, fatti salvi gli eventuali investimenti improcrastinabili individuati dal concedente unitamente alle modalità di finanziamento dei correlati costi (art. 176 comma 5-*bis*)[17].

La mancanza di una adeguata valutazione sia della convenienza economica sia della sostenibilità finanziaria di una operazione di PPP sono alla base, del resto, delle decisioni che hanno spinto le Amministrazioni a optare, in diverse occasioni, dopo la pubblicazione del bando, per l'esercizio della revoca in autotutela. Spesso l'avvio delle procedure per la selezione del promotore o del concessionario senza la predisposizione di appropriate analisi sulla convenienza economica del modello contrattuale da utilizzare hanno indotto le Amministrazioni a riesaminare le determinazioni assunte.

Di particolare impatto, infine, l'integrazione dell'art. 3 comma 1 punto eee) in cui viene specificato che ai contratti di partenariato pubblico privato "si applicano, per i soli profili di finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat".

Le indicazioni dell'autorità statistica europea relative al trattamento contabile delle operazioni di PPP nei conti nazionali erano già note alle Amministrazioni pubbliche che, consapevoli dell'impatto positivo prodotto dalla riclassificazione *off-balance sheet* degli investimenti nei propri bilanci, hanno provato, in questi anni, a misurarsi con l'interpretazione del regolamento europeo SEC 2010 nonché del manuale applicativo *Manual on Government Deficit and Debt* del 2016.

GLI INCENTIVI PER LE FUNZIONI TECNICHE ANCHE IN CASO DI CONCESSIONE E DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

La possibilità di corrispondere incentivi per funzioni tecniche è stata introdotta nell'ordinamento fin dalla legge 109/1994 (legge Merloni) che all'art. 18 prevedeva la possibilità di erogare incentivi al personale delle Amministrazioni pubbliche coinvolto

[17] La finanza di progetto ad iniziativa privata, infine, secondo la nuova formulazione dell'art. 183, comma 16 del Codice, può essere utilizzata per qualunque tipologia di contratto di partenariato pubblico-privato (non più solo per le concessioni). Ulteriori interventi correttivi chiariscono, poi, che: in fase di proposta, il proponente dovrà presentare cauzione provvisoria e non definitiva (art. 183, comma 15, ultimo periodo); nell'ambito dell'affidamento del contratto di disponibilità, il bando dovrà essere pubblicato ponendo a base di gara un capitolato prestazionale predisposto dalla stazione appaltante (art. 188, comma 3); l'affidamento al contraente generale sia consentito solo per importi superiori a 100 milioni di euro (art. 195, comma 1).

nelle attività di progettazione interna agli uffici nonché nelle mansioni di esecuzione delle opere pubbliche. Con l'obiettivo di stimolare la crescita e la valorizzazione di professionalità interne alle Amministrazioni, ma anche di evitare di ricorrere a dispendiose risorse esterne, tale disposizione fu successivamente fatta confluire nel d.lgs. 163/2006. Il nuovo Codice dei contratti (d.lgs. 50/2016) ha in seguito reinterpretato il carattere dell'incentivo con l'art. 113, provvedendo poi a modificarlo (d.lgs. 56/2017 e art. 1, comma 526, legge 205/2017), pur permanendo tuttavia alcune questioni interpretative che lo rendevano di difficile applicazione da parte delle Amministrazioni che si trovavano ad applicare la norma.

Più nello specifico, il comma 2 dell'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 prevedeva la costituzione di un apposito fondo alimentato con risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento, modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo o di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti.

Pur non cambiando la natura giuridica dell'incentivo, il recente dl 32/2019 all'art. 1, comma 1, lett. aa) ha novellato l'art. 113 al comma 2 mutando l'ambito delle attività indicate nella norma e l'oggetto di incentivo ai dipendenti. Si fa ora riferimento ad attività di:

-progettazione;

-coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione;

-verifica preventiva della progettazione[18].

Si elimina, pertanto, il riferimento alle attività di programmazione della spesa per investimenti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, mentre le attività di valutazione preventiva dei progetti diventano ora "verifica preventiva della progettazione".

La nuova modifica sembra evidentemente mirata ad intervenire nella fase della progettazione riportando in capo all'Amministrazione una funzione di particolare rilevanza nell'iter procedurale di realizzazione delle opere pubbliche.

Sulla natura giuridica di tali incentivi, tuttavia, in particolare le Amministrazioni territoriali hanno segnalato in più occasioni, con la formulazione di specifiche richieste di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, le forti incertezze che incontravano nell'interpretarli come spesa per opere pubbliche, e dunque come spese per investimenti, piuttosto che come spese per il trattamento accessorio del personale dipendente.

Il problema interpretativo è stato sciolto con la questione di massima n. 6 del 2018 della Sezione delle Autonomie che ha stabilito: "Gli incentivi disciplinati dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall'art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo

[18] Rimangono oggetto di incentivo quelle RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti.

posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017"[19].

Il legislatore ha voluto "stabilire una diretta corrispondenza tra incentivo ed attività compensate" e quindi "l'avere correlato normativamente la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara commisurato al costo preventivato dell'opera, àncora la contabilizzazione di tali risorse a un modello predeterminato per la loro allocazione e determinazione, al di fuori dei capitoli destinati a spesa di personale". Gli incentivi, del resto, non sono erogati "indiscriminatamente al personale dell'ente", ma solo a chi svolge specifiche funzioni tecniche e ai loro collaboratori. Si tratta, pertanto, di "una platea ben circoscritta di possibili destinatari, accomunati dall'essere incaricati dello svolgimento di funzioni rilevanti nell'ambito di attività espressamente e tassativamente previste dalla legge". La Sezione regionale del Veneto, infine, con la deliberazione 198/2018 ha ritenuto tali incentivi estendibili anche alle concessioni e alle operazioni di partenariato pubblico-privato[20].

Accertata la natura giuridica di tali incentivi – che le incertezze interpretative gravanti sulla norma impedivano di sbloccare - le Amministrazioni hanno potuto avviare, nel corso del 2018, iniziative mirate a predisporre schemi di regolamento finalizzati a individuare i criteri propedeutici alla erogazione degli emolumenti economici a favore del personale interno.

Complessivamente il disegno del sistema incentivante, declinato dalle Amministrazioni negli schemi di regolamento che via via si stanno rendendo disponibili, sta facendo emergere, tra gli altri, la questione della formazione del personale coinvolto nelle attività svolte dagli uffici. La peculiarità del settore dei lavori pubblici e ancor più quello della realizzazione di opere in partenariato pubblico privato, infatti, richiede competenze e responsabilità connesse a prestazioni professionali che hanno bisogno di essere incardinate in strutture organizzative in grado di consentire il presidio dell'intero *iter* di realizzazione di un'opera pubblica (e di gestione del servizio nel caso di PPP).

Affinché il sistema degli incentivi tecnici riesca a offrire i risultati attesi in termini di maggiore efficienza delle procedure e di efficacia dei risultati è necessario, inoltre, che fin dalla fase della programmazione le Amministrazioni adottino adeguati sistemi di monitoraggio dei lavori e delle prestazioni allo scopo di garantire, nel caso specifico delle operazioni di PPP, appropriati standard qualitativi sia delle infrastrutture sia dei servizi. Su questo punto la Corte è intervenuta in diverse occasioni segnalando la necessità, per le Amministrazioni coinvolte in PPP, di svolgere un attento monitoraggio su tutte le fasi del lungo processo di attuazione delle operazioni, anche con l'ausilio di piattaforme informatiche contenti dati e informazioni utili alla verifica dello svolgimento delle procedure nonché all'andamento dei pagamenti [21].

Gli organi di governo degli Enti locali pur cogliendo la rilevanza strategica del partenariato incontrano ancora difficoltà nel collocarlo all'interno di uffici, abituati a gestire le procedure di affidamento delle opere secondo le più comuni prassi degli appalti di lavori e di servizi. La costruzione di contesti formativi adeguati a gestire procedure diverse dal consueto rappresenta, pertanto, un elemento strettamente connesso

[19] Corte dei conti, Sezione delle autonomie, Adunanza n. 6/SEZAUT/2018/QMIG 10 aprile 2018. Pronuncia sulle questioni di massima poste dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia (del. n. 9/2018/QMIG) e dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia (del. n. 40/2018/QMIG), pag. 9.

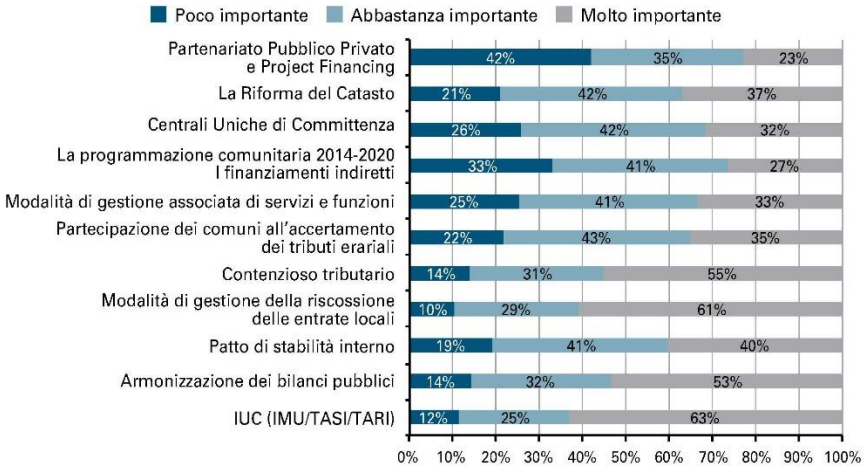
[20] Corte dei conti, Sez. regionale di controllo per il Veneto, *Deliberazione n. 198/2018/PAR.* pag. 4. La Sezione regionale di controllo per la Lombardia ha sottoposto la questione di massima relativa agli incentivi per funzioni tecniche relativi ad un contratto di concessione, delibera Lombardia /96/2019/QMIG.

[21] Corte conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2017, vol. II, pp. 489-491.

all'introduzione di forme e strumenti di incentivazione del personale. A tale proposito il fabbisogno di apprendimento sul PPP del personale dei Comuni (al di sotto di 100.000 abitanti) - rilevato nel 2015 attraverso una indagine sulle esigenze formative del personale degli enti – metteva bene in evidenza quanto fosse soprattutto la componente politica (sindaci, assessori e consiglieri con circa il 44 per cento dei rispondenti) e i dirigenti (41 per cento) a ritenerlo "molto importante, piuttosto che il personale amministrativo con funzioni esecutive[22] (Grafico 8).

GRAFICO 8

LE ESIGENZE FORMATIVE (TEMI) DEI RISPONDENTI APPARTENENTI AI COMUNI



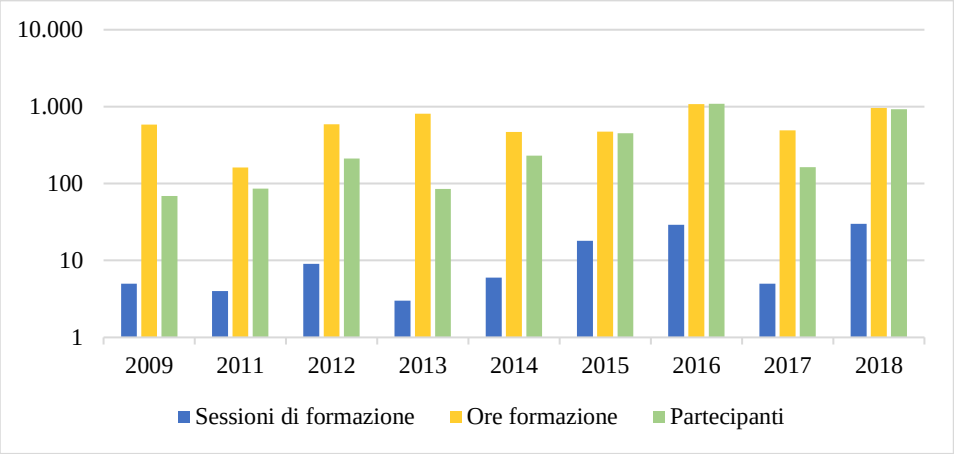
Fonte: Ifel – Rapporto sulla formazione 2015

Numerosi percorsi formativi dedicati ai dipendenti dell'Amministrazione centrale sono stati proposti negli ultimi dieci anni dalla Scuola superiore dell'Amministrazione (SNA) della Presidenza del Consiglio. L'offerta su base annuale è articolata in formazione iniziale per il personale neoassunto; formazione continua per i dipendenti delle Amministrazioni centrali, gestori di servizi pubblici, istituzioni e imprese private; master di II livello, promossi da università ed enti di formazione. L'area relativa agli Appalti pubblici e alle diverse edizioni del Codice dei contratti, con corsi o sezioni dedicate alle procedure del Partenariato pubblico privato e *project financing*, è stata, negli ultimi dieci anni, particolarmente curata, come emerge dal grafico relativo all'offerta formativa delle Scuola. Con 109 sessioni di formazione, la SNA ha svolto, dal 2009 al 2018, più di 5600 ore di didattica su temi relativi al settore dei lavori pubblici, affrontati sotto il profilo giuridico ed economico, per un totale di 3.310 partecipanti. (Grafico 9)

[22] Ifel, *Le esigenze dei Comuni e il nuovo design dell'esperienza formativa. Rapporto sulla formazione 2015*, Roma 2016

GRAFICO 9

OFFERTA FORMATIVA DELLA SNA NEL SETTORE DEGLI APPALTI PUBBLICI E SUL CODICE DEI CONTRATTI
ANNI 2009-2018



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su informazioni fornite della Scuola Nazionale di Amministrazione

GLI STRUMENTI: MANUALI TECNICI, LINEE GUIDA, MODELLI DI CONTRATTI

Della complessità delle operazioni di PPP è consapevole da tempo anche la Commissione europea che, attraverso i propri organismi, esercita sotto diversi profili, funzioni di finanziamento, di supporto tecnico e di controllo della spesa nei confronti dei Paesi che avviano operazioni di partenariato pubblico privato.

In questo quadro assume un rilievo di particolare interesse, l'*audit* speciale svolto, nel 2018, dalla Corte dei conti europea sulle operazioni di PPP in corso presso alcuni Paesi dell'UE, che nel sottolineare diverse importanti criticità riscontrate su un campione di progetti analizzati, segnalava, tra gli altri, che: "Per attuare con successo i progetti PPP è necessario disporre di capacità amministrative non indifferenti, che possono scaturire solo da quadri istituzionali e normativi adeguati e da una lunga esperienza nell'attuazione di progetti di PPP. La Corte ha constatato che attualmente tali capacità esistono solo in un numero limitato di Stati membri dell'UE"[23].

Gli *auditor* rilevavano specifiche difficoltà all'interno dei "quadri giuridici e istituzionali" vigenti negli Stati membri che mostravano, tra gli altri, quanto sarebbe stato complicato dover fronteggiare un eventuale maggiore utilizzo del PPP. Si segnalava, la necessità di intervenire con strumenti di supporto alle operazioni quali: "un'adeguata normativa in materia di PPP, Unità di consulenza PPP che agevolino l'attuazione dei progetti di PPP tramite consulenza, contratti standard, modelli di analisi comparativa e meccanismi di funzionamento appropriati per facilitare l'attuazione di tutti questi sistemi, nonché di strategie adatte all'impiego dei PPP nel quadro di una politica di investimenti complessiva"[24].

La Commissione europea, nelle contro-osservazioni alla Relazione, segnalava - come aveva già più volte fatto in diverse sedi - che già da diversi anni gli Stati membri

[23] Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 9/2018: Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati.
[24] Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 9/2018: Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati, p.44.

potevano disporre di forme di supporto quali: l'assistenza congiunta per sostenere i progetti nelle regioni europee (JASPERS), il polo di consulenza della Banca europea per gli investimenti, il Centro europeo di consulenza sui PPP (EPEC) e il servizio di assistenza per le riforme strutturali (SRSS) creato nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP)[25]. A questo si aggiungeva l'introduzione di un *helpdesk* (comunicazione e nov. 2017), di un meccanismo di notifica e di un *hub* per lo scambio di informazioni allo scopo di aiutare gli Stati membri e le Amministrazioni aggiudicatrici nella preparazione di grandi progetti infrastrutturali.

Sotto il profilo della classificazione statistica delle operazioni, con un impatto dunque sui saldi di finanza pubblica, l'ampia attività di *advices* svolta da Eurostat nei confronti delle Amministrazioni che ne facevano richiesta, ha consentito, tra gli altri, di integrare il complesso sistema di "passi" procedurali e classificatori previsto dalle regole contabili del Sistema europeo dei conti SEC2010 e del MGDD, con una dettagliata casistica di operazioni di particolare complessità.

La confluenza di prassi e di regole all'interno della *A Guide to the Statistical Treatment of Public Private Partnerships*, pubblicata nel 2016 a cura di Bei ed Eurostat, oltre alla più recente *A Guide to Statistical Treatment of Energy Performance Contract*s (maggio 2018) dedicata alle operazioni di efficientamento energetico in forma di partenariato pubblico privato ha messo a disposizione delle Amministrazioni nuovi strumenti di "lavoro". Dal punto di vista del trattamento statistico delle operazioni l'attività dedicata all'inquadramento e alla corretta valutazione dei rischi svolta dalle singole Amministrazioni è perciò agevolata dai percorsi classificatori descritti nella *Guida* del 2016. Questa fornisce un sistema "operazionalizzato" di valutazione dei rischi applicabile delle più varie tipologie di contratti, attraverso un procedimento "effettivo" che consente, mediante una serie di passi eseguiti secondo un insieme di regole esplicite, di attribuire un valore ad una funzione per un dato argomento.

Come ha più volte sottolineato la Corte dei conti, del resto, "…l'esatta qualificazione e allocazione dei rischi concordata nel contratto di partenariato pubblico privato incide in modo decisivo sull'inquadramento contabile dello stesso, ai fini della sua imputazione nel bilancio della stazione appaltante (*on balance sheet*) o meno (*off balance sheet*)"[26].

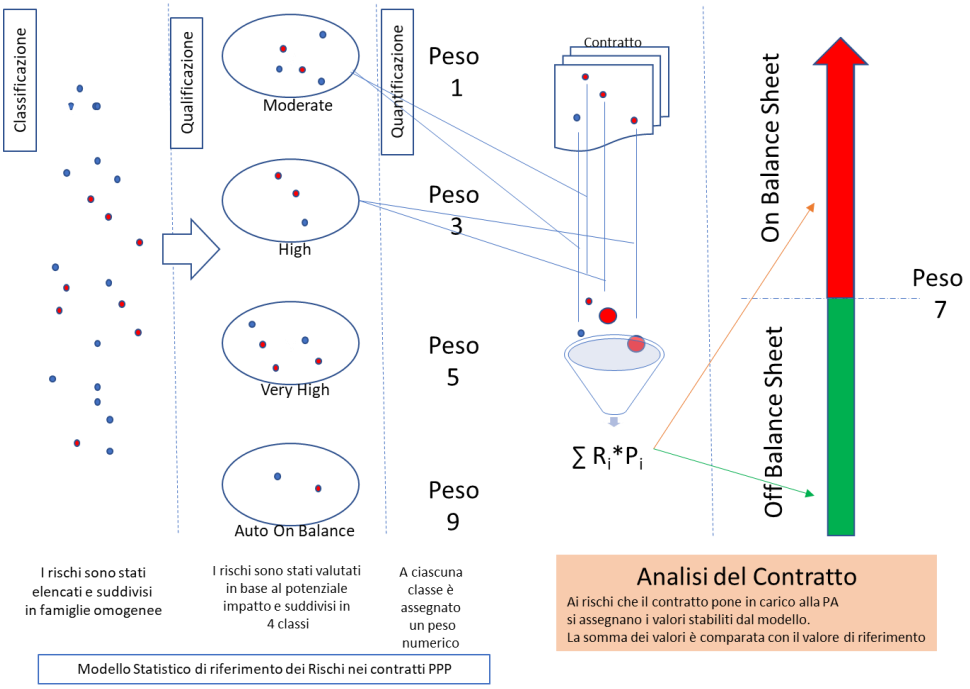
Il contestuale ampliamento, in consorzio con altre istituzioni e organizzazioni internazionali, dell'offerta di programmi di formazione (in diverse lingue) completa la dotazione comunitaria a disposizione dei funzionari impegnati in tali operazioni.

Più in generale si può osservare che la Commissione europea e le diverse istituzioni coinvolte, abbiano collocato la loro azione a supporto degli operatori economici e istituzionali all'interno di un "sistema di prassi e regole" dotato, pur nel rispetto dei vincoli economici, di una sostanziale flessibilità, permettendo perciò ai singoli paesi di poter costruire, in modo del tutto autonomo, i propri modelli di PPP.

[25] Corte dei conti europea, *Relazione speciale n. 9/2018: Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati. Allegato "Risposte"*, p. 2.
[26] Corte dei conti, Sez. Reg. Lombardia, deliberazione n. 292/2018/PAR.

GRAFICO 10

CONDIZIONI CHE POSSONO INFLUENZARE I CONTRATTI DI PPP



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su fonte BEI-Eurostat

In Italia la pubblicazione nel 2018, a cura del Ministero dell'economia e delle finanze richiamata anche nel DEF 2019, di una "Guida alle Amministrazioni pubbliche per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere in Partenariato pubblico privato", ha rappresentato il frutto della condivisione di esperienze di "buone pratiche" realizzate dagli Enti dell'Amministrazione centrale e territoriale - particolarmente attivi, in questi anni, nella progettazione di operazioni di PPP - e i rappresentanti delle principali istituzioni tecniche e finanziarie nazionali.

La convergenza su una proposta di modello contrattuale standard – nelle intenzioni dei promotori - dovrebbe permettere di indirizzare le Amministrazioni proponenti verso un percorso "assistito" di costruzione delle operazioni in PPP e portare - alla stregua di quanto fatto in altri Paesi – ad un miglioramento della qualità dei contratti e ad una conseguente riduzione della mortalità delle operazioni.

Sottoposto a consultazione nel 2018 lo schema si propone come uno strumento di coordinamento delle operazioni di PPP, "mirato a incentivare e sostenere gli investimenti in infrastrutture, tutelando al contempo la finanza pubblica".

In questa direzione, "la scelta di redigere uno schema di contratto di concessione di opere fredde - si legge nella relazione illustrativa - da realizzare in PPP deriva dalla necessità di allocare correttamente, attraverso clausole chiare e inequivocabili, i rischi propri delle operazioni di PPP, nel rispetto dei principi della Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, delle previsioni del Codice dei contratti pubblici e delle indicazioni fornite da Eurostat per la contabilizzazione fuori

bilancio delle medesime operazioni"[27]. Come specificato, tale schema contrattuale è orientato a fornire indicazioni per le operazioni finalizzate a realizzare e gestire opere i cui ricavi di gestione del partner privato sono costituiti dal pagamento di un canone erogato dall'ente concedente.

La scelta di "codificare" i rischi viene spiegata con la necessità di costruire strumenti di "governo del rischio" nei contratti di concessione e nei PPP, in quanto elementi fondamentali per la valutazione dell'equilibrio economico-finanziario delle operazioni inteso come la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria del progetto.

Lo schema di contratto, corredato da schemi adattabili a diverse tipologie di concessioni e PPP, potrebbe contribuire, sottolinea la relazione, a "migliorare la capacità negoziale delle Amministrazioni, soprattutto territoriali".

Dopo la consultazione pubblica conclusa a ottobre del 2018, il contratto con i suoi allegati sono "in fase di revisione", in attesa del rilascio del parere del Consiglio di Stato. Sono, inoltre, previsti aggiornamenti del contratto standard nonché lo sviluppo di ulteriori "strumenti" finalizzati agli ambiti della finanza di progetto, la locazione finanziaria e il contratto di disponibilità. Contratti settoriali e contratti standard di efficientamento energetico (EPC) completeranno l'ampio programma delle azioni previsto dal gruppo di lavoro.

L'Anac, infine, con la pubblicazione delle linee guida n. 9 (in attuazione dell'art. 181, comma 4 del d.lgs. 50/2016) per il "Monitoraggio delle Amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato" ha introdotto una "matrice di rischi" che ne costituisce parte integrante. Articolate in due sezioni relative all'analisi e allocazione dei rischi la prima e al monitoraggio delle attività dell'operatore economico affidatario di un contratto di PPP la seconda, le linee guida sono considerate vincolanti soltanto per i contenuti della sezione seconda. Questa prevede che al fine di realizzare un corretto monitoraggio dell'operatore economico il contratto sia redatto nel rispetto dei contenuti minimi dell'offerta e del contratto indicati puntualmente nelle linee guida, tenendo conto delle particolarità di ciascuna operazione. Il contratto deve riportare in allegato l'offerta aggiudicata e la matrice dei rischi.

Le Amministrazioni aggiudicatrici, inoltre, devono acquisire periodicamente un resoconto economico-gestionale sull'esecuzione del contratto che riporti dati e informazioni relativi a: cronoprogramma, rispetto dei *Service Level Agreement*, esecuzione dei controlli previsti dal contratto, applicazione di eventuali penali o decurtazioni del canone e ogni altro elemento di rilevanza contrattuale necessario per accertare la corretta gestione del contratto di PPP.

CONCLUSIONI

Quanto esposto, mette in evidenza le grandi potenzialità che gli enti territoriali esprimono nel rilanciare politiche di investimento attraverso lo strumento del partenariato pubblico privato.

[27] Ministero dell'economia e finanze, Ragioneria generale dello Stato, Partenariato pubblico-privato: una proposta per il rilancio. Guida alle pubbliche amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione, per la progettazione, costruzione e gestione di opere di opere pubbliche in partenariato pubblico-privato, Relazione illustrativa, settembre 2019, p.1.

I dati mostrano che nonostante i lunghi anni di crisi, specificamente i Comuni, laddove hanno saputo intercettare incentivi fiscali, *expertise* tecniche, buone proposte progettuali da parte delle imprese private, sono stati in grado di avviare iniziative di PPP per la costruzione di infrastrutture e per la fornitura di servizi in quasi tutti i settori di intervento. In tal modo è stato garantito un contributo rilevante che ha permesso di realizzare interventi in quei settori considerati irrinunciabili per le comunità locali, più direttamente esposti ai rischi indotti dalle carenze di manutenzione e gestione dei servizi, come quello delle infrastrutture sociali (scuole, ospedali, asili nido) o dei trasporti (metropolitane, strade).

Tuttavia, resta ancora da fare.

L'esperienza svolta dalle Amministrazioni negli ultimi venti anni costituisce oggi - per le operazioni migliori ma, sottoforma di monito, anche per gli errori compiuti - un patrimonio di "metodi e pratiche" disponibile per tutte le Amministrazioni.

L'analisi puntuale dei contratti di PPP mette in evidenza tuttavia che esiste una marcata eterogeneità, sia delle procedure sia dei progetti avviati dalle Amministrazioni e segnala la necessità di convergere verso strumenti di standardizzazione, ove possibile, dei contratti e, per alcuni aspetti, anche di alcune procedure, allo scopo mettere a fattor comune le soluzioni più efficaci.

Gli obiettivi che le Amministrazioni devono assegnarsi quando avviano operazioni di PPP, del resto, sono molti e alcuni di particolare complessità. Centrale risulta il disegno delle operazioni secondo schemi che permettano di allocare i rischi nel modo più adeguato, salvaguardando, allo stesso tempo, le risorse pubbliche e indirizzando le imprese verso comportamenti appropriati. La capacità di analizzare il piano economico-finanziario che accompagna l'offerta rappresenta, pertanto, un passaggio di particolare rilievo nelle procedure di valutazione *ex ante* effettuate dalle Amministrazioni. È in questa fase, infatti, che si può verificare l'affidabilità dell'impresa nella realizzazione dell'opera e la sua capacità di gestire per un lungo periodo di tempo i servizi richiesti[28].

Sono ancora poche, inoltre, le Amministrazioni che, al di là delle prescrizioni normative, hanno avviato sistemi di valutazione e di monitoraggio delle PPP secondo modelli manageriali capaci di rendere più efficace l'azione di verifica del rispetto delle condizioni contrattuali, così da impedire – come talvolta è accaduto - la "silenziosa" trasformazione dell'operazione di PPP in una procedura di appalto tradizionale con l'automatico spostamento del rischio in capo all'Amministrazione concedente.

Il consolidamento delle esperienze migliori e lo sviluppo di modelli di PPP più innovativi rispetto al passato - come si segnala da tempo nel settore sanitario dove la diffusione del PPP è strettamente legata ai ritmi dell'avanzamento tecnologico - richiedono la presenza nelle Amministrazioni, accanto a strutture di coordinamento delle operazioni, di comunità professionali finalizzate alla condivisione di competenze affini. Trasformare le comunità di pratiche, già attive nello scambio di esperienze e competenze, in comunità professionali capaci di elaborare forme di condivisione e apprendimento complesse per la realizzazione di operazioni di PPP, nel quadro di un sistema di incentivi finanziari adeguatamente disegnati, potrebbe delineare una nuova e più responsabile stagione del partenariato pubblico privato.

[28] Sul punto cfr. il Documento di ricerca di CNDCEC a cura di L. De Luca, N. Lucido - "*Il piano economico-finanziario nelle procedure di partenariato pubblico-privato*", 21 marzo 2019.