



CORTE DEI CONTI

Sezioni riunite in sede di controllo

Audizione della Corte dei conti sul Documento di economia e finanza 2017

Commissioni congiunte bilancio
del Senato della Repubblica e
della Camera dei deputati

Aprile 2017





CORTE DEI CONTI

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SUL
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Indice

	Pag.
Premessa	5
Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente	6
Il percorso programmatico 2017-2020	9
I saldi strutturali	10
Il debito	13
La politica delle entrate	14
La spesa di personale	17
La spesa per previdenza e assistenza	21
La spesa sanitaria	25
La spesa delle Amministrazioni locali	28
Conclusioni	30
Tavole e Grafici	33
Riquadri	43
- <i>Il contesto economico internazionale</i>	45
- <i>Il cambio dell'euro e la posizione competitiva delle economie dell'area euro</i>	48
- <i>La revisione della spesa per interessi</i>	49
- <i>Attuazione delle riforme della contabilità pubblica</i>	52
- <i>Equilibri di bilancio e investimenti di regioni ed enti locali</i>	53
- <i>Il partenariato pubblico-privato</i>	56
- <i>Le misure di controllo della spesa e per gli acquisti di beni e servizi in sanità</i>	58
- <i>I dispositivi medici</i>	59

Premessa

La Corte è chiamata oggi ad esprimere valutazioni sul Documento di economia e finanza 2017 analizzando gli andamenti di una finanza pubblica che continua a confrontarsi con una doppia sfida: costruire un sistema di incentivi che possa favorire una riduzione del differenziale di crescita con gli altri Paesi e adottare, al contempo, misure che preservino l'equilibrio di bilancio e pongano il debito pubblico su uno stabile sentiero di riduzione.

I recenti andamenti congiunturali consentono di collocare il percorso di finanza pubblica in una prospettiva più favorevole di quella prefigurata lo scorso settembre, in sede di predisposizione della Nota di aggiornamento e di avvio della sessione di bilancio. Di ciò si ha evidenza considerando la dimensione dell'accelerazione della crescita economica che, secondo le valutazioni del DEF, dovrebbe manifestarsi nel 2017 (Grafico 1). In termini reali, l'incremento del prodotto salirebbe dallo 0,9 all'1,1 per cento, due decimi di punto, a cui si aggiungerebbe un maggior incremento del deflatore di quattro decimi di punto (dallo 0,8 all'1,2 per cento). Nel complesso, il Pil nominale, sempre nel confronto con la Nota, presenterebbe quest'anno, rispetto al 2016, una maggiore crescita dello 0,7 per cento (dall'1,6 al 2,3 per cento). Marcata è la differenza rispetto ai precedenti documenti programmatici (sempre Grafico 1).

Nel confronto europeo, tuttavia, l'economia italiana continua a caratterizzarsi per saggi di crescita inferiori alla media. Il DEF quantifica questa differenza in circa mezzo punto, tanto con riferimento all'anno in corso, quanto nella proiezione di medio periodo: l'1 per cento, a fronte dell'1,5 per cento medio indicato per l'Eurozona e di tassi significativamente superiori previsti per i maggiori Paesi dell'area.

Nelle valutazioni del DEF, la previsione di crescita per il 2017 è ritenuta prudentiale. Sottostimato, in particolare, potrebbe rivelarsi il contributo della domanda mondiale. Più in generale, le informazioni ad oggi disponibili sembrano andare in direzione di un ulteriore consolidamento della fase di espansione, a un ritmo non inferiore a quello dell'ultimo trimestre 2016. La spesa delle famiglie sembrerebbe mostrare una maggiore resilienza all'effetto indotto sul potere d'acquisto dall'aumento dei prezzi. In

particolare, la ricostituzione dei margini di risparmio erosi durante la crisi potrebbe proseguire con passo più lento di quanto osservato nel 2016 (quando la propensione al consumo è diminuita di quasi un punto). Dal lato degli investimenti strumentali, sembra al contempo possibile la prosecuzione del ciclo espansivo appena avviato, considerato il rafforzamento dell'attività economica globale e il miglioramento delle condizioni delle imprese in termini di profittabilità e di accesso al credito. Dovrebbe, in particolare, proseguire, nell'anno, la forte crescita degli investimenti in mezzi di trasporto, da qualche anno la componente più dinamica della domanda aggregata italiana.

Nel corso del 2016 è mutata la composizione del flusso di investimenti in mezzi di trasporto. Scomponendo, sulla base dei dati delle immatricolazioni, gli investimenti in mezzi di trasporto nelle diverse tipologie, nel 2015 l'aumento di questa componente (+20 per cento) risultava riconducibile per più della metà alle autovetture e per circa un quarto ai veicoli industriali. Lo scorso anno, l'aumento è stato maggiore (27 per cento) e trainato per la metà dalla domanda di veicoli industriali. La maggiore importanza assunta da questi ultimi costituisce un elemento di forza di questa fase ciclica, potendo ricondursi a un piano più generale di ripresa degli investimenti delle imprese.

Nella proiezione di medio periodo, il Def non prevede alcuna accelerazione dei saggi di crescita del Pil. Consistenti sono anzi i rallentamenti attesi per i consumi delle famiglie - sui quali peserebbe la manovra di aumento delle imposte indirette - e degli investimenti in mezzi di trasporto, il cui ciclo tenderebbe fisiologicamente a smorzarsi. L'espansione dell'economia resterebbe quindi affidata alla crescita congiunta delle esportazioni (3,2 per cento nella media 2018-20) e degli investimenti in macchinari (3,7 per cento in media).

Una scelta di cautela che, del resto, è in linea con la maggiore incertezza che riguarda la prosecuzione della fase espansiva dell'economia mondiale lungo tutto il periodo di previsione. Il ciclo dell'economia mondiale è, infatti, già entrato in una fase di maturità (al riguardo si vedano i riquadri "*IL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE*" e "*IL CAMBIO DELL'EURO E LA POSIZIONE COMPETITIVA DELLE ECONOMIE DELL'AREA EURO*").

Le previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente

La Nota tecnica illustrativa (NTI) che, nello scorso autunno, accompagnava la Legge di bilancio per il 2017, delineava un percorso di graduale ma continuo miglioramento dei saldi rilevanti, con un avanzo primario che, dal 2017 al 2019, avrebbe visto più che raddoppiato il valore della propria incidenza sul Pil (da 1,4 a 3,2 punti

percentuali) e con l'indebitamento netto che, a fine periodo, si sarebbe sostanzialmente annullato.

Il DEF 2017 opera un aggiornamento di tali stime alla luce di un insieme di fattori che vanno dalla disponibilità dei consuntivi 2016 resi noti dall'Istat all'inizio del mese di marzo, alle revisioni che lo stesso DEF apporta al quadro previsionale macroeconomico ed infine alla considerazione degli effetti finanziari derivanti dai provvedimenti legislativi approvati a tutto marzo 2017.

In estrema sintesi, il consuntivo 2016 non segnala, rispetto alle stime della NTI, differenze significative né con riguardo al livello assoluto del Pil nominale, né con riguardo ai principali saldi di finanza pubblica, i cui valori (circa 25 miliardi l'avanzo primario e circa 40 miliardi l'indebitamento netto) sono sovrapponibili a quelli stimati in autunno. La conferma dei saldi avviene in presenza di un livello più elevato sia delle entrate che delle spese totali, entrambe superiori rispetto alle stime per oltre 2 miliardi, in larga misura riconducibile all'inclusione della RAI nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche.

La revisione del quadro macroeconomico 2017-2020, nello scenario tendenziale del DEF, mostra, invece, un profilo con qualche differenza rispetto alle previsioni della NTI: in particolare, il Pil nominale – che costituisce l'aggregato di riferimento per le verifiche sui conti pubblici – è indicato nel DEF in crescita più rapida nel 2017 (2,2 contro 2 per cento), mentre assume un andamento più moderato nel triennio successivo, restando costantemente al di sotto del 3 per cento.

Anche il percorso di avvicinamento al pareggio di bilancio subisce limitate correzioni di rotta che, tuttavia, vanno nel senso del mantenimento di un moderato disavanzo a fine periodo (in luogo del pareggio al 2019 della NTI) ma, al contempo, di un sia pur contenuto miglioramento delle proiezioni relative all'avanzo primario, che raggiungerebbe il 3,2 per cento del Pil nel 2019 e il 3,4 per cento nel 2020 (Tavola 1).

Pur in presenza di una spesa pubblica totale al netto degli interessi per la quale si assumono tassi di crescita annuali nettamente al di sotto dell'1,5 per cento per l'intero periodo, il risultato atteso per l'avanzo primario è principalmente riconducibile all'andamento previsto per le entrate che, soprattutto nel biennio 2018-2019, segnerebbero tassi di crescita medi annui superiori al 3 per cento.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente, questi andamenti discendono, oltre che dalle modifiche introdotte nella proiezione macroeconomica, dalla considerazione degli interventi normativi già disposti. Ciò vale, in particolare, per i riflessi sul gettito delle imposte indirette, in ragione degli incrementi dell'Iva e delle accise sugli oli minerali che scatterebbero nel 2018 come clausola di salvaguardia disposta dalle leggi n. 232/2016 e n. 208/2015. Nella stessa direzione va, poi, l'ulteriore incremento dell'Iva stabilito con la Legge di Bilancio per il 2017.

Al contrario, il più contenuto andamento delle imposte dirette, addirittura in flessione nella stima per il 2018, si ricollega alle misure introdotte dalla stessa legge di bilancio in materia di nuova I.R.I. e revisione ACE.

Infine, la dinamica sostenuta dei contributi sociali riflette la graduale cessazione degli interventi di decontribuzione disposti dalle Leggi di stabilità 2015 e 2016.

Sul fronte della spesa, merita di essere segnalata la proiezione che il DEF propone per gli oneri per interessi sul debito, in quanto il profilo assunto evidenzia un aumento non trascurabile della spesa nel biennio finale, 2019-2020 (al riguardo si veda il riquadro "*LA REVISIONE DELLA SPESA PER INTERESSI*"). Ciò per effetto dell'ipotesi tecnica di rialzo dei tassi di interesse, della concentrazione nel periodo di scadenze di diversi titoli di Stato e dell'incremento del fabbisogno di cassa imputabile, principalmente, agli interventi di sostegno al settore bancario.

Nell'ambito della spesa primaria, i redditi da lavoro dipendente, che nel 2017 crescerebbero dell'1,6 per cento per effetto della ipotizzata sottoscrizione nell'anno dei rinnovi contrattuali già finanziati con la legge n. 232 del 2016, mantengono nell'intero arco di previsione un andamento molto contenuto. Si tratta, tuttavia, di una categoria di spesa particolarmente compressa nelle previsioni a legislazione vigente che, per definizione, non tengono conto degli oneri per rinnovi contrattuali futuri, non ancora normativamente perfezionati.

Le ripetute misure di contenimento adottate negli ultimi anni producono effetti fino al 2019 sul livello dei consumi intermedi, che crescono nel prossimo triennio, a legislazione vigente, di circa lo 0,3 per cento in media annua. Il moderato rimbalzo del 2020 è riferibile, per l'appunto, alla cessazione degli effetti delle misure di riduzione in atto.

Infine, gli investimenti fissi lordi, che nel 2016 hanno registrato una ulteriore pesante flessione (-4,5 per cento), sono previsti in recupero nel triennio 2017-2019 e in forte diminuzione nel 2020. Di nuovo, la spiegazione di tale andamento oscillante si rinviene nella tecnica della “legislazione vigente”: le proiezioni per i primi tre anni, infatti, incorporano gli effetti attesi dagli interventi di sostegno già tradotti in norme legislative (da ultimo, la Legge di Bilancio per il 2017); effetti che si riducono o cessano nel 2020.

Il percorso programmatico 2017-2020

Dopo un prolungato periodo di allentamento degli obiettivi di bilancio, nel DEF l’indebitamento programmatico è atteso ridursi di due decimi di punto già quest’anno (al 2,1 per cento del Pil) per poi annullarsi nel 2020. A seguito di tale correzione, l’avanzo primario è previsto aumentare all’1,7 per cento nel 2017 e al 3,8 per cento a fine periodo, consentendo di rispettare l’Obiettivo di medio termine previsto dalle regole europee di *governance* già a partire dal 2019.

L’intervento correttivo ha un’attuazione immediata attraverso la cosiddetta “manovrina”, che comporta un miglioramento dei saldi dello 0,2 per cento in quota di Pil nel 2017 e dello 0,3 per cento a regime (Grafico 2).

Secondo le informazioni contenute nel DEF, la manovrina conterrebbe, dal lato delle entrate, misure con cui “recuperare base imponibile e accrescere la fedeltà fiscale”. Tra queste, alcune riguardano l’Iva, sia attraverso l’estensione del meccanismo dello *split payment* sia attraverso il contrasto alle compensazioni indebite. Le altre misure dovrebbero consistere in un aumento delle accise sul tabacco e delle aliquote dell’ACE (Aiuto alla Crescita Economica) e in un aumento dell’imposizione sui giochi. Restano invece indefinite le misure dal lato della spesa, se non per l’annuncio di una riduzione “sugli stanziamenti di alcuni fondi già previsti per legge”. Nel provvedimento troveranno spazio, inoltre, le maggiori spese per la ricostruzione delle zone colpite dai recenti eventi sismici, pari a un miliardo di euro all’anno per il periodo 2017-2020.

Per quanto riguarda la prossima legge di bilancio, l’obiettivo dichiarato del Governo è di disattivare le clausole di salvaguardia previste a legislazione vigente sull’Iva

e sulle accise degli oli minerali¹. A tal fine, tenuto conto della correzione apportata attraverso la manovrina, occorrerà reperire un ammontare aggiuntivo di risorse pari allo 0,9 per cento del Pil nel 2018 e all'1,4 per cento del Pil all'anno nel 2019-2020 (la disattivazione delle clausole comporta infatti un minor gettito di 19,6 miliardi di euro nel 2018 e di 23,3 miliardi a partire dal 2019). A ciò dovranno essere aggiunte le risorse necessarie a garantire la copertura finanziaria del rinnovo del contratto del pubblico impiego e “una riduzione selettiva del cuneo fiscale sul lavoro”. A tal fine, in aggiunta alle risorse previste dal rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione, il Governo intende procedere a “una nuova revisione della spesa”, che comporterà per le Amministrazioni centrali un risparmio di almeno un miliardo all'anno (al riguardo si veda il riquadro “*ATTUAZIONE DELLE RIFORME DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA*”).

I saldi strutturali

A fronte delle stime di indebitamento netto (2,4 per cento nel 2016 e 2,1 nel 2017), il saldo strutturale si pone pari, rispettivamente, a -1,2 e -1,5 per cento del Pil. Negli esercizi successivi, gli elevati avanzi primari, in larga parte già scontati nello scenario tendenziale e rafforzati dalla correzione prevista dal Decreto legge annunciato contemporaneamente al Documento, consentirebbero il raggiungimento del pareggio, sia in termini nominali che strutturali.

Per quanto riguarda l'esercizio appena concluso, data la flessibilità a vario titolo accordata, il peggioramento del saldo, rispetto al livello raggiunto nel 2015, non configura una deviazione significativa: si tratta infatti di 0,7 punti rispetto ai 0,36 consentiti. Valore quest'ultimo che potrebbe, tuttavia, essere ricalcolato in riduzione tenuto conto del non pieno utilizzo del margine previsto dalla clausola per gli investimenti: secondo le stime del Governo infatti, anche includendo i contributi agli investimenti e non considerando invece i cofinanziamenti comunitari che presentano accentuate fluttuazioni legate al ciclo

¹ Le clausole di salvaguardia esistenti sono quelle relative all'IVA e alle accise sugli oli minerali. Per quanto riguarda l'IVA, la legislazione vigente, stabilisce un aumento dell'aliquota agevolata al 13 per cento a decorrere dal 2018 e un aumento di quella ordinaria al 25 per cento al 2018 e al 25,9 per cento a decorrere dal 2019 per quanto riguarda le accise, si prevede un aumento delle accise a decorrere dal 2018 tale da generare un maggior gettito di 350 milioni di euro.

di programmazione, la spesa a tal fine rilevante risulterebbe pari a 0,20 punti rispetto ai 0,25 previsti (Tavola 2).

Per il 2017, considerati gli effetti della manovra correttiva, il saldo programmatico strutturale è previsto pari a -1,5 per cento.

Tale valore comporta quindi un peggioramento di 0,3 punti che, a fronte del miglioramento richiesto di 0,18 (comprensivo della flessibilità per i rifugiati e gli eventi inusuali), determina una deviazione di 0,48 punti, inferiore alla soglia annua dello 0,5 per cento.

Per il 2018, la conferma dell'obiettivo di indebitamento all'1,2 per cento comporta una riduzione di 0,8 punti del saldo strutturale, pari a -0,7 per cento. Su tale esito incide anche un valore dell'*output gap* che si mantiene in territorio negativo (-1,1 per cento) e determina una componente ciclica di bilancio anch'essa negativa e pari a 0,6 punti di Pil (Tavola 3).

Rispetto a tali andamenti, nelle ultime Previsioni disponibili (le *Winter Forecast* del febbraio scorso) la Commissione prevedeva un avvicinamento più lento all'Obiettivo di Medio Termine. Mentre sostanzialmente allineate a quelle del Governo italiano risultavano le stime del saldo nominale per il 2016 e del tendenziale 2017, nel 2018, sotto l'ipotesi di politiche invariate che non considera l'aumento dell'Iva o eventuali manovre alternative, il deficit era previsto aumentare al 2,6 per cento. Tali differenze, insieme ad una diversa metodologia di stima del Pil potenziale che portava ad una più rapida chiusura dell'*output gap*, determinavano valori strutturali pari a -1,6 per cento nel 2016 e a -2 nel 2017, per poi salire a -2,5 nel 2018, anno finale della previsione.

La Commissione, constatato che tali previsioni prefiguravano, oltre al mancato rispetto della regola del debito, il rischio di una deviazione significativa per il 2017, ha richiesto al nostro Paese uno sforzo fiscale di carattere strutturale pari ad almeno 0,2 punti, quale segnale di una ripresa del percorso verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT). Ove tale deviazione fosse stata confermata, essa avrebbe potuto ripercuotersi sulla valutazione relativa al 2016, tenuto conto che, come si è ricordato, una parte della flessibilità per tale anno era stata accordata subordinatamente ad una ripresa dello sforzo fiscale nel 2017. Il provvedimento di urgenza all'esame delle Camere intende rispondere a tali esigenze.

I risultati di consuntivo dello scorso anno e gli effetti sul 2017 e sugli anni successivi delle misure adottate in questi giorni, così come il complesso delle politiche che l'Italia intende perseguire nel prossimo triennio, saranno presi in considerazione nelle prossime Previsioni di Primavera, alla base delle raccomandazioni della Commissione e del Consiglio sul Programma di stabilità presentato dall'Italia.

Circa il rispetto delle regole del *Fiscal compact* e, quindi, dei livelli dei saldi strutturali e sull'entità della correzione richiesta va tenuto conto dell'incidenza, in misura non irrilevante, di grandezze non direttamente osservabili, stimate con procedure complesse sulla base di metodologie concordate nell'ambito dei gruppi di lavoro in sede comunitaria e aggiornate periodicamente, ma non condivise da alcuni Paesi, tra cui il nostro.

Come sottolineato dal Governo nel *Rapporto sui fattori rilevanti che influenzano la dinamica del debito*², se ai fini del calcolo della crescita effettiva e potenziale e del conseguente *output gap*, si prendesse in considerazione l'intero periodo di previsione contenuto nei Programmi di Stabilità e nei Documenti Programmatici di Bilancio (per l'Italia, fino al 2020), anziché arrestarsi all'ultimo anno di previsione pubblicato dalla Commissione (l'esercizio successivo a quello in corso, cioè il 2018), si otterrebbero dei valori diversi e in questo caso migliori. A maggior ragione, ove si considerassero le altre modifiche al calcolo del Pil potenziale proposte dall'Italia ed in particolare quelle relative alla TFP e al tasso di disoccupazione strutturale.

La Commissione ha in merito precisato che, in linea con quanto deciso nel corso della riunione informale dell'Ecofin dell'aprile dello scorso anno, sono stati già introdotti dei miglioramenti nella metodologia riguardanti il NAWRU e che essi sono effettivi a partire dalle Previsioni di Autunno 2016. Inoltre, secondo quanto richiesto dal Consiglio Ecofin dell'11 ottobre 2016 nei casi in cui la metodologia vigente porti a risultati economicamente contro intuitivi per alcuni Stati membri, vengono effettuate stime alternative nell'ambito dell'*Output gap Working Group*.

In base ai risultati di tali stime, il valore dell'O.G. per l'Italia risulterebbe di circa 0,5 punti più elevato rispetto a quello indicato nelle *Winter Forecast*: -2,1 per cento nel 2016 contro -1,6 e -1,3 per cento nel 2017 contro -0,8. I più recenti test di plausibilità, secondo quanto evidenziato nel DEF, suggeriscono una differenza ancora più ampia (0,7 punti) tale da portare la stima per il 2017 a -1,5 per cento: valore, questo, al limite tra i "bad times" e i "normal times" e quindi punto di discriminare circa l'ampiezza dell'aggiustamento fiscale richiesto (0,5 per cento nel primo caso e 0,6 nel secondo). Sarebbe, inoltre, rinviata a oltre il 2018 la chiusura del *gap*, con effetti positivi sul valore dell'avanzo primario strutturale e quindi sulle proiezioni a medio-lungo termine del debito pubblico.

Al di là della diversità delle stime, va ribadito come il rafforzamento del potenziale di crescita resti tra le sfide più importanti: da qui la rilevanza di una rapida e completa attuazione del programma di riforme strutturali al fine di rafforzare l'economia italiana superando gli squilibri che attualmente la caratterizzano³ e, anche per questa via, garantire la sostenibilità della finanza pubblica.

² MEF, febbraio 2017.

³ Comunicazione della Commissione Europea COM(2017)90final e *Country Report Italy 2017 – Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomics imbalances*, SWD(2017)77final, 22 febbraio 2017.

Il debito

A fine 2016 lo stock di debito pubblico è risultato pari a poco meno di 2.220 miliardi, il 132,6 per cento del prodotto. Rispetto al 2015 si è registrato un peggioramento di 0,6 punti di Pil, un ammontare che, se scomposto per misurarne separatamente le determinanti, può essere considerato il risultato netto di una serie di pressioni: hanno operato nel senso della diminuzione la crescita reale (per 1,1 punti), l'inflazione (misurata dal deflatore del Pil, per 1 punto) e l'avanzo primario (1,5 punti); hanno invece operato in senso accrescitivo il costo medio del debito (per 4 punti) ed i cosiddetti fattori residuali cioè quelle poste che, con segno diverso, influenzano direttamente il debito senza influenzare l'indebitamento. Tra esse si segnalano i contributi per il programma a favore della Grecia (+0,4) e, con segno inverso, i proventi da privatizzazioni (0,1 punti).

Il primo documento ufficiale di programmazione che aveva posto l'obiettivo del rapporto debito/Pil per il 2016 era stato il DEF 2013: rispetto a quel target il risultato è stato peggiore per oltre 10 punti di Pil (132,6 contro 121,4 punti).

Nel DEF 2017 viene confermato l'obiettivo di invertire la tendenza alla crescita già a partire da quest'anno, obiettivo posposto di un anno in sede di elaborazione della Nota di aggiornamento del DEF 2016, lo scorso autunno: nel corso dell'anno il rapporto debito/Pil dovrebbe sostanzialmente stabilizzarsi e segnare a fine esercizio una prima lievissima discesa (dal 132,6 al 132,5 per cento del Pil); nel corso del triennio di programmazione dovrebbe poi registrarsi una riduzione cumulata di 7 punti, fino al 125,7 per cento. Questa traiettoria farebbe affidamento da un lato sul graduale restringimento del differenziale tra costo medio del debito e crescita dell'economia (in un quadro di ancora leggera riduzione del primo e tendenziale rafforzamento della seconda) e, dall'altro e soprattutto, sul rafforzamento dell'avanzo primario, che nel 2020 è previsto collocarsi al 3,8 per cento del prodotto.

Tra il 2016 ed il 2020 i fattori indipendenti dall'indebitamento netto contribuirebbero all'incremento complessivo del debito per il 50 per cento: infatti, dei 120 miliardi di incremento dello *stock*, solo 60 deriverebbero dal deficit cumulato mentre i restanti 60 da poste "sotto la linea": tra queste spiccano l'accumulazione netta di asset finanziari (per 1,1 punti di Pil riconducibili ai programmi di sostegno finanziario disegnati a livello europeo, tra cui il *Greek Loan Facility*), ma anche non trascurabili "effetti di valutazione del debito" (1,5 punti di prodotto) piuttosto elevati nel confronto storico.

L'effetto accrescitivo delle poste residuali è peraltro contenuto entro i citati 60 miliardi grazie alla messa in conto di una ripresa delle privatizzazioni, da cui dovrebbero derivare introiti complessivi pari, nel periodo, a 1,2 punti di Pil (0,3 punti all'anno contro 0,1 nel 2016).

In linea con quanto evidenziato dalla Corte in sede di Audizione sulla Nota di aggiornamento del DEF dello scorso settembre come punto di fragilità del quadro allora prospettato, nel Documento si osserva che il percorso disegnato per il rapporto debito/Pil non consentirà di rispettare la cosiddetta “regola del debito” né nel 2017 né nel 2018. Nel quadro programmatico ora proposto, il rispetto del vincolo si potrebbe avere solo nel 2020 e sempre con riferimento all'approccio *forward looking*, guardando cioè al valore di due anni dopo (2022): sarà dunque particolarmente importante poter far valere la presenza di “fattori rilevanti” per evitare l'apertura di una procedura per disavanzi eccessivi. Tra questi il rispetto del percorso di aggiustamento verso l'OMT.

Al di là del posizionamento rispetto agli schemi di governo delle politiche di bilancio europee, l'evoluzione del debito durante gli anni di crisi suggerisce alcune osservazioni. A partire dal 2007/08, rilevanti e in larga parte di successo sono stati gli sforzi finalizzati a controllare i *flussi* di finanza pubblica. Tuttavia, a dispetto della capacità di controllare il nuovo debito prodotto, la posizione debitoria del nostro Paese è cresciuta in nove anni di 33 punti di prodotto. Semplici simulazioni contabili mostrano l'importanza decisiva, durante le crisi finanziarie che di tanto in tanto inevitabilmente si producono, da un lato dello stock iniziale del debito e dall'altro della crescita economica. Se nella fase iniziale della crisi, lo stock del debito pubblico italiano non fosse stato pari al 99,7 per cento del Pil, ma al valore medio allora riscontrabile in Francia e Germania (64 per cento) perfino a parità di altre condizioni (quindi, per esempio, con lo stesso, più gravoso, costo medio del debito e la stessa, insoddisfacente *performance* economica), a fine 2016 l'incremento si sarebbe limitato a 20 punti percentuali e già nel 2015 la salita si sarebbe interrotta. D'altra parte se la crescita dell'economia italiana fosse stata in linea con quello che si è, tempo per tempo, mediamente verificato sempre in Francia e Germania (considerando quindi il ciclo recessivo ma non la peculiarità di esso sulla nostra economia) l'aumento del rapporto si sarebbe fermato al 117,5 per cento, 15 punti sotto il livello effettivamente registrato; anche in tal caso l'inversione di tendenza al rialzo si sarebbe arrestata già nel 2015. Va da sé che ove si fosse realizzato anche uno solo dei due scenari menzionati sarebbero oggi assai diverse le condizioni per la conformità alla regola introdotta dal *Six Pack* e recepita a livello nazionale con la legge n. 243 del 2012.

La politica delle entrate

Il consuntivo 2016 evidenzia una riduzione (sette decimi di punto) delle entrate rispetto all'anno precedente, che si concentra fra le entrate tributarie e si traduce in una significativa ricomposizione del gettito (Tavola 4): la pronunciata flessione delle imposte indirette (7,7 miliardi) è compensata solo in parte dal positivo andamento delle imposte dirette (5,5 miliardi in più rispetto al 2015) e l'impennata del gettito delle imposte in conto

capitale (più che quadruplicato, grazie ai proventi straordinari della *voluntary disclosure*) risulta decisiva per garantire gli equilibri del sistema. Tali risultati trovano riscontro nell'andamento della pressione fiscale che, con il 42,9 per cento, marca una riduzione di quattro decimi di punto rispetto al 2015.

E' a partire da questo quadro che il DEF traccia il profilo tendenziale delle entrate per il quadriennio 2017-2020. Un profilo in cui trova conferma un processo di graduale riduzione della pressione fiscale (fino al 42,4 per cento del 2020) (Grafico 3) e che si caratterizza per una nuova ricomposizione del gettito (Grafico 4), questa volta a favore delle imposte indirette (un punto di Pil, già dal 2018, per l'attivazione delle clausole a fronte di un equivalente ridimensionamento delle imposte dirette).

Ma tale profilo riflette anche l'operare di altri due ordini di fattori: l'entità delle misure operanti dal 2017 (in particolare, quelle recate dalla legge di bilancio) e l'andamento atteso delle variabili macroeconomiche che influenzano la formazione delle basi imponibili delle principali fonti di del prelievo.

La legge di bilancio 2017 e, in misura più limitata, il d.l. n. 193 del 2016, incidono in modo rilevante sul quadro di previsione, sia nel livello che nella dinamica del gettito atteso per il quadriennio 2017-2020. Ma gli andamenti prefigurati suggeriscono valutazioni differenziate a seconda che si guardi all'anno in corso o, invece, al triennio successivo.

Minori incertezze riguardano, infatti, le valutazioni sull'andamento del gettito nel 2017, sul quale incidono, da un lato, i provvedimenti legislativi già adottati e, dall'altro, le tendenze dell'economia.

Quanto ai provvedimenti normativi, la legge di bilancio ha introdotto sgravi netti per oltre 6 miliardi, frutto di maggiori entrate per oltre 10 miliardi e di riduzioni impositive per circa 17, rappresentate prevalentemente dalla cancellazione degli aumenti automatici di Iva e di accise recati dalle due clausole di salvaguardia previste da precedenti disposizioni legislative (Tavola 5). In proposito, in occasione dell'Audizione sul d.d.l. di bilancio 2017, la Corte ha avuto modo di richiamare i limiti dei mezzi di "copertura" affidati al contrasto dell'evasione fiscale che, per loro natura, scontano margini di incertezza.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il previsto rafforzamento della crescita spiega una pur modesta crescita del gettito nominale, a fronte di una pressione fiscale in

decisa caduta (42,3 per cento, a fronte del 42,9 per cento del 2016). Nell'insieme, va sottolineato come l'andamento delle entrate tributarie delineato per il 2017 – nonostante la disattivazione della clausola di salvaguardia - sconti un forte aumento dell'elasticità delle entrate tributarie rispetto al Pil (0,88, quattro volte il livello del 2016).

Maggiore attenzione, invece, va riservata agli ultimi tre anni della previsione. Da un lato, infatti, il quadro macroeconomico tendenziale appare favorevole alla dinamica delle basi imponibili, anche per effetto di un più alto tasso di inflazione.

Dall'altro, le previsioni di gettito incorporano scelte di politica fiscale pregresse. In proposito, va sottolineato come, diversamente dal 2017, nel triennio successivo continui a permanere una residua e rilevante operatività delle clausole di salvaguardia. Quella che riguarda l'Iva presenta dimensioni crescenti nel 2018 e nel 2019 (rispettivamente poco meno di 20 miliardi e oltre 23 miliardi), condizionando in misura decisiva il profilo tendenziale dell'intero gettito e la rilevata ricomposizione a favore dell'imposizione indiretta. Va poi sottolineato che le anticipazioni di gettito implicite in diverse misure della legge di bilancio 2017 (maggiorazioni su ammortamenti, proroga della rideterminazione del valore di acquisto dei terreni e delle partecipazioni, rivalutazione dei beni d'impresa, riapertura dei termini per assegnazione di beni ai soci) potrebbero riflettersi su entrate di pertinenza di esercizi futuri. E un effetto di rimbalzo potrebbe derivare anche dall'estensione di meccanismi di contrasto all'evasione, basati sul versamento dell'Iva all'Erario da parte del cliente-Pubblica amministrazione, in luogo del fornitore (*split payment, reverse charge*) che, se consentono di ridurre i rischi di evasione, potrebbero però anche alterare il meccanismo che governa la liquidazione dell'Iva, accelerando nell'immediato i flussi di gettito che affluiscono all'Erario, ma esponendo il sistema a future richieste di compensazioni e rimborsi da parte di contribuenti in credito.

Gli scenari tendenziali disegnati per il triennio 2017-2019, dunque, risultano condizionati dalle scelte di politica fiscale che verranno adottate, soprattutto con riguardo a temi che da tempo sono all'attenzione. Tale conclusione, d'altra parte, risulta chiaramente esplicitata nello stesso DEF allorquando si enunciano – pur in assenza di specifiche indicazioni quantitative – i criteri cui è stata improntata la costruzione dello scenario programmatico 2017-2020. In questo contesto, il contrasto all'evasione fiscale assume un ruolo centrale. E' quanto si prefigura con il decreto legge correttivo che prevede misure volte a ridurre l'evasione dell'Iva, prima fra tutte l'estensione del

meccanismo dello *split payment*. Ma è anche ciò che il DEF prevede quando indica le “misure compensative” cui attingere (unitamente a interventi di contenimento della spesa) per dare corso all’ “intendimento del Governo di disattivare, nell’impostazione della legge di bilancio 2018, le clausole poste a garanzia dei saldi di finanza pubblica”.

L’intento dichiarato di ritrovare spazi per misure espansive e di riduzione della pressione fiscale delinea una impostazione della politica tributaria di marcata intonazione redistributiva. Essa, d’altra parte, trova ampia conferma nel quadro delle Azioni strategiche del Programma nazionale delle riforme 2017 del DEF: “Proseguire la lotta all’evasione e favorire la *tax compliance*”, “Spostare la tassazione dalle persone alle cose” e “Rivedere le *Tax expenditures*”.

Ma, come la Corte ha avuto occasione più volte di sottolineare, si tratta di obiettivi molto differenziati che si sono, finora, mostrati di difficile composizione.

La spesa di personale

Il dato del 2016 conferma l’efficacia delle misure di contenimento della spesa di personale, disposte dal decreto legge n. 78 del 2010 e più volte prorogate nel tempo.

Nei primi cinque anni di applicazione di tali misure (2010-2015), la spesa per redditi ha registrato, infatti, una diminuzione di oltre sei punti percentuali, imputabile principalmente all’andamento degli esercizi 2011 e 2012 (rispettivamente -1,7 e -2,1 per cento). Negli anni successivi, la diminuzione si è attestata su valori costanti, pari allo 0,8 per cento. Nonostante la lieve ripresa della dinamica incrementale del 2016 la diminuzione complessiva rispetto al 2010 è superiore al 5 per cento (Tavola 6).

Nel 2016, secondo i dati del consuntivo ISTAT, la spesa per redditi da lavoro dipendente si attesta su un valore pari a poco più di 164 miliardi, con un incremento dell’1,3 per cento rispetto all’anno precedente.

Come già ricordato tale aumento, superiore a quello stimato nella Nota di aggiornamento al DEF 2016, è imputabile, in gran parte, all’inserimento della RAI all’interno del perimetro delle Pubbliche Amministrazioni, disposto al termine dell’esercizio 2016. A fronte di un numero di lavoratori dipendenti pari complessivamente a 22.822, di cui quasi 12.000 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, il costo del personale, risultante dagli ultimi dati disponibili del bilancio della RAI, è di circa 935 milioni.

Al netto del personale RAI, la spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2016 registra un incremento di 0,7 punti percentuali; un incremento che è da ricondurre al rifinanziamento, contenuto nella Legge di Stabilità per il 2016, del piano straordinario di assunzioni nella scuola e al contributo straordinario in favore del personale del comparto sicurezza-difesa. Tale contributo, peraltro, rappresenta un beneficio espressamente qualificato dalla legge come “non avente natura retributiva, ed escluso dal calcolo dell’IRPEF e dell’IRAP e non assoggettato a contribuzione previdenziale e assistenziale”.

Va considerata, infine, l’intervenuta revisione in aumento dei redditi da lavoro dipendente del 2015 (per circa 500 milioni) da considerare come strutturale, in quanto derivante dalla cosiddetta

“dinamica inerziale” della spesa di personale, dovuta alla cessazione del blocco degli effetti delle progressioni economiche e di carriera, disposta con la Legge di Stabilità per il 2015.

Scomponendo il dato nei diversi sottosettori istituzionali, la spesa per redditi delle amministrazioni centrali (al netto dell’inserimento della RAI), registra un incremento, rispetto al 2015 del 2,3 per cento.

La spesa per redditi delle amministrazioni locali, invece, registra nel 2016 una diminuzione dell’1,4 per cento. Si tratta di un dato in linea con le anticipazioni della Ragioneria generale dello Stato – IGOP – nell’introduzione al Conto annuale 2015, che segnalano, con dati aggiornati a settembre 2016, una diminuzione del numero dei dipendenti pari a circa il 2 per cento, per effetto della normativa sui vincoli assunzionali e, in particolare, del blocco totale del *turn over*, per le regioni e i comuni, fino alla conclusione delle operazioni concernenti il ricollocamento del personale delle province.

Sulla base del predetto andamento stimato dell’occupazione, a parità di altre condizioni, la diminuzione della spesa per redditi delle amministrazioni locali, secondo l’IGOP, dovrebbe attestarsi su un valore di poco superiore a 1 miliardo

Stabile risulta, infine, la spesa per redditi degli enti di previdenza.

Nel quadro tendenziale a legislazione vigente, la spesa per redditi da lavoro dipendente è stimata in aumento dell’1,6 per cento nel 2017, in diminuzione dello 0,5 nel 2018 e di nuovo in lieve aumento per i due esercizi successivi.

Per il 2017, le previsioni tengono conto degli ulteriori stanziamenti disposti dalla Legge di bilancio per l’anno, pari complessivamente a 1,6 miliardi, da destinare a diverse finalità, fra cui le assunzioni in deroga, il riordino delle carriere delle forze armate e della polizia, l’incremento dell’organico dell’autonomia scolastica e il rinnovo dei contratti collettivi.

Per il 2018 il DEF riconduce la diminuzione di spesa, a legislazione vigente, al venir meno del rifinanziamento delle missioni internazionali di pace. Per il 2019 e il 2020, la lieve ripresa della spesa è dovuta all’ipotesi tecnica della corresponsione dell’indennità di vacanza contrattuale, a valere quale anticipazione del contenuto degli accordi collettivi relativi al triennio 2019-2021.

Il quadro a politiche invariate registra un incremento negli anni 2018, 2019 e 2020 pari a 550 milioni in ciascun esercizio.

Nel 2018, pertanto, la diminuzione di spesa, rispetto al quadro a legislazione vigente, si riduce allo 0,2 per cento.

L’indicazione di risorse aggiuntive a politiche invariate ha, peraltro, carattere meramente indicativo e prescinde da qualsiasi considerazione di politica economica. Il metodo di calcolo è basato sull’applicazione, al triennio 2018-2020, della media dell’andamento della spesa di personale registrata negli ultimi 4-5-6 anni. Si tratta, peraltro, di un periodo in cui per effetto delle misure restrittive, la spesa di personale ha registrato incrementi di modesto rilievo. Al riguardo, si rappresenta che, in precedenti documenti di politica economica, il quadro a politiche invariate, che dovrebbe tener conto dei probabili effetti della contrattazione collettiva, era calcolato sulla base della media degli aumenti registrati negli anni interessati al rinnovo della contrattazione.

Il nuovo metodo di calcolo determina, pertanto una evidente sottostima dell’andamento della spesa.

L'andamento della spesa per redditi nel medio-lungo periodo merita, peraltro, alcuni approfondimenti.

Viene in primo luogo in rilievo la necessità, ormai improcrastinabile, di riavviare la stagione contrattuale, per il triennio 2016-2018. Come noto, infatti, la Corte costituzionale, con sentenza n. 178 del 24 giugno 2015, ha dichiarato l'illegittimità dell'ultima normativa sul blocco della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici, disposto originariamente con la legge n. 78 del 2010, più volte prorogata.

Il 30 novembre 2016, in esito alla predetta sentenza, è stata sottoscritta un'Intesa con le parti sociali, in base alla quale il Governo si è impegnato a garantire l'implementazione delle risorse finanziarie da destinare ai rinnovi contrattuali, in modo da assicurare incrementi economici medi non inferiori a 85 euro mensili lordi medi, cifra analoga alla dinamica contrattuale del settore privato, con un costo per il personale statale comprensivo degli oneri riflessi quantificabile in circa 2,8 miliardi di euro a regime.

Le risorse attualmente disponibili per il rinnovo dei contratti sono state quantificate in 600 milioni per il 2017 e 900 milioni a decorrere dal 2018 (in aggiunta ai 300 milioni già stanziati nella Legge di Stabilità per il 2016), ad opera del dPCM 27 febbraio 2017 che ha ripartito le risorse complessivamente stanziato nella Legge di Bilancio per il 2017.

L'utilizzo di tali risorse garantisce, al momento, un incremento di gran lunga inferiore a quello concordato, pari a meno di 36 euro lordi mensili pro capite, a decorrere dal 2018 e a regime, al netto dell'indennità di vacanza contrattuale, attualmente corrisposta agli interessati.

Il DEF in proposito riporta che "l'individuazione degli interventi che il Governo riterrà opportuno attuare, sia nella dimensione che nei settori economico-sociali dovrà essere oggetto di una specifica valutazione, anche ai fini della verifica rispetto agli obiettivi programmatici della finanza pubblica".

Problemi di sostenibilità degli oneri connessi con i rinnovi dei contratti si rilevano anche per i comparti di contrattazione non statale, considerando che non tutti gli enti hanno provveduto all'adeguamento dei fondi di riserva previsti per tale finalità e che, comunque, gli aumenti ipotizzati risultano superiori all'andamento dell'inflazione nel periodo di riferimento, parametro alla base dei previsti accantonamenti.

A fronte di quanto sopra, una riduzione del numero dei dipendenti pubblici non sembra ulteriormente praticabile in assenza di interventi più strutturali

sull'organizzazione della pubblica amministrazione e sullo stesso perimetro della produzione di servizi pubblici.

Relativamente alle Regioni e agli enti locali, inoltre, vanno attentamente considerati i moniti della Corte costituzionale, che ha più volte sottolineato come ulteriori proroghe dei limiti assunzionali potrebbero risultare lesive delle competenze dei suddetti enti, in materia di organizzazione degli uffici.

La ricollocazione del personale delle province, i cui esiti sono stati ampiamente descritti dalla Corte nella relazione allegata alla parifica del Rendiconto generale dello Stato per il 2015, necessita di essere rivalutata alla luce del confermato quadro costituzionale, nel quale i predetti enti, ancorché ridefiniti nel loro perimetro operativo dalla c.d. legge Del Rio, conservano ancora importanti compiti e funzioni amministrative.

Ulteriori incertezze sull'andamento della spesa per redditi continuano ad essere legate al personale della scuola.

I dati in possesso del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca evidenziano, infatti, un ingente numero di ricostruzioni di carriera, connesse all'immissione in ruolo di personale precario e non ancora evase.

Nell'originaria impostazione del Governo, il riavvio della contrattazione, con particolare riferimento al contenuto normativo degli accordi, avrebbe dovuto procedere di pari passo con la riforma del pubblico impiego con la nuova disciplina della dirigenza pubblica, sulla base delle deleghe contenute nella legge n. 124 del 2015 (artt. 11 e 17). Dal riordino del pubblico impiego non erano attesi immediati risparmi di spesa; si trattava, comunque, di interventi volti a migliorare l'efficienza, l'efficacia e la produttività delle amministrazioni pubbliche, più volti auspicati anche dalla Corte e volti a superare le criticità, da ultimo evidenziate nel *Country Report* 2016 della Commissione europea.

La realizzazione di tale obiettivo appare, peraltro, al momento non compiuta.

Con riferimento alla revisione della normativa sul rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, abbandonata l'ambiziosa ipotesi di una complessiva riscrittura del d.lgs. n. 165 del 2001, lo schema di decreto legislativo, previsto dall'art. 17 della citata legge delega e approvato il 22 febbraio 2017 dal Consiglio dei Ministri, si sostanzia in alcuni aggiustamenti a margine della normativa. Le modifiche riguardano, principalmente, il procedimento per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari, il controllo sulle assenze, le

modalità di assunzione (volte a privilegiare le conoscenze informatiche e la lingua inglese) e la disciplina del rapporto di lavoro a termine.

La riforma della dirigenza pubblica, oggetto di osservazioni da parte del Consiglio di stato, delle Commissioni parlamentari, degli organi rappresentativi delle regioni e delle autonomie locali, appare al momento di difficile attuazione nell'impostazione originaria prevista dall'art. 11 della legge delega; articolo, peraltro, dichiarato incostituzionale con sentenza n. 251 del 2016, emessa sul ricorso presentato dalla Regione Veneto.

In relazione a quanto sopra, si richiamano le considerazioni già formulate dalla Corte nelle due audizioni svolte sul testo del disegno di legge delega per la riforma della pubblica amministrazione.

La spesa per previdenza e assistenza

Il DEF 2017, nell'offrire un'analisi dei principali settori di spesa (Sezione II) dà estensivo conto dell'andamento e delle prospettive delle prestazioni sociali in denaro. Nel 2016 la spesa complessiva di questo comparto (previdenziale e assistenziale) è cresciuta dell'1,4 per cento su base annua, mantenendosi stabile in termini di prodotto interno lordo (20,2 per cento). Un tale incremento segna una decelerazione lungo un *trend* che si è avviato dopo la fase più acuta della crisi, quando si sono registrati picchi di crescita intorno al 5 per cento. Secondo le indicazioni del Documento, il tasso di incremento della spesa per pensioni, che rappresenta oltre i tre quarti di quella per prestazioni sociali, è stato pari allo 0,9 per cento, valore inferiore dunque a quello dell'aggregato; in presenza di una crescita del prodotto nominale di 1,6 punti percentuali, si è leggermente ridotta l'incidenza sul Pil (dal 15,7 al 15,6). Una dinamica più vivace ha contraddistinto le prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni, le quali, cresciute del 5,2 per cento nel 2015 hanno decelerato al 3,3 per cento nel 2016, un ritmo pari comunque a più del doppio di quello delle prestazioni previdenziali, il tutto a testimonianza della perdurante esigenza di interventi per mitigare il disagio sociale indotto da tanti anni di crisi.

Nelle valutazioni del DEF, tra quest'anno e la fine del periodo di programmazione si dovrebbe registrare una graduale accelerazione della spesa, nel quadro, però, di una leggera ricomposizione dovuta ad un andamento più dinamico della componente pensionistica (dall'1,3 per cento nel 2017 al 3 per cento nel 2020) rispetto alle altre prestazioni (dopo il 5,1 per cento di quest'anno, 2,9 per cento nel 2018 e fino all'1,3 per

cento nel 2020). Nel caso della spesa per i trattamenti previdenziali l'accelerazione risente sia di effetti sulle pensioni in essere - riconducibili in parte al ritorno a saggi di crescita dei prezzi più in linea con gli obiettivi di politica monetaria (con conseguenti aumenti per indicizzazione) e in parte all'operare di nuove misure, come per esempio l'introduzione della quattordicesima - sia degli effetti espansivi sul numero dei nuovi trattamenti liquidati esercitati da misure di allentamento dei vincoli al pensionamento, come l'"ottava salvaguardia". Nel caso delle altre prestazioni sociali pesano sull'accelerazione dell'anno in corso una serie di misure in favore delle famiglie tra cui la cosiddetta "APE sociale"⁴.

Per il periodo di programmazione coperto dal DEF si delineano andamenti non discosti, nel complesso, dalle previsioni di lungo periodo già inglobate nel *trend* di fondo della finanza pubblica italiana.

Al di là delle positive tendenze che si riscontrano nei consuntivi 2016 e nelle proiezioni di breve termine, la vivace crescita della spesa per previdenza ed assistenza conosciuta durante gli anni di crisi (sia in quota di Pil, dal 16,4 al 20,2 per cento, che di spesa corrente primaria complessiva, dal 43,8 al 47,8 per cento) richiama l'attenzione sulla sua sostenibilità che dovrebbe restare elevata, dal momento che alcuni elementi di solidità che distinguono in positivo il nostro sistema pensionistico sono strettamente interrelati con la *performance* economica del Paese. Per un verso è quindi utile continuare la riflessione sugli aspetti tecnici di un sistema pensionistico che, lungi dal richiedere snaturamenti, che va perfezionato e messo ulteriormente a punto, e per altro verso occorre riflettere sulla sostenibilità sociale di un impianto di natura puramente contributiva e sulle politiche idonee a garantirla.

L'analisi di un campione di 60 mila posizioni assicurative aperte presso l'INPS, condotta dalla Corte nel richiamato *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, evidenzia l'importanza di una riflessione attenta sul tema delle "pensioni povere" e, in tale ottica, dei trattamenti pensionistici futuri soprattutto di alcune figure. I dati d'insieme, riferiti a fine 2013, evidenziano una situazione molto frastagliata, ma con elementi di base che stimolano la riflessione: sull'intero campione considerato, al 46 per cento delle posizioni è associata una retribuzione media "pensionabile" inferiore ai 10 mila euro annui; nell'ambito dei soli lavoratori attivi, sottogruppo molto più affidabile perché esclude, tra le altre, tutte le posizioni cosiddette "silenti", la quota scende di molto ma permane elevata (24,2 per cento). Con riferimento a sei figure tipo (identificate sia tra lavoratori dipendenti che autonomi) è stata condotta una valutazione "*back of the envelope*" volta a stimare il trattamento pensionistico futuro: i risultati dell'esercizio mostrano che considerando i valori medi delle principali determinanti della pensione (retribuzione, anzianità contributiva, età, una *proxy* della discontinuità di carriera, ecc.) l'importo dovrebbe rimanere al di sopra delle soglie di

⁴ Il cui effettivo avvio, dal primo di maggio 2017, resta condizionato al completamento della normativa secondaria. Non rientra invece nelle prestazioni sociali in denaro la cosiddetta APE di mercato nel presupposto che sia da classificare, a fini di Contabilità nazionale, come un prestito e non un trasferimento monetario alle famiglie.

attenzione, ma mostrano anche la presenza di molte situazioni di fragilità allorché si prendono in considerazione i casi con requisiti di base al di sotto di quelli medi e che riguardano quote comunque consistenti di assicurati.

Si deve dunque oggi guardare al tema della spesa previdenziale e delle sue prospettive - che per loro natura devono scavalcare l'orizzonte di programmazione tipicamente triennale considerato nel DEF - con tranquilla attenzione, forti del fatto che molto è stato realizzato, ma consapevoli, al contempo, che dopo il meritorio ma troppo lungo ciclo di riforme l'agenda del più da farsi non può certo considerarsi vuota. Si tratta di continuare ad operare perché si realizzino, nel futuro, quelle ipotesi di crescita occupazionale e di produttività che sono alla base delle favorevoli previsioni di spesa nel lungo periodo e, sotto il profilo più microeconomico, analizzare in che misura, in prospettiva, i trattamenti di natura previdenziale potranno evidenziare un problema di inadeguatezza richiedendo interventi assistenziali.

Al tema dell'assistenza e degli interventi di natura più "sociale" il DEF riserva peraltro attenzione, anche attraverso l'introduzione nel Documento di indicatori di benessere utili al monitoraggio delle disuguaglianze dei redditi e a valutare l'impatto delle azioni di politica economica; nel presupposto, condivisibile, che il contrasto dell'esclusione sociale contribuisca ad una crescita più solida e duratura⁵.

Forti sottolineature si riscontrano per quel che riguarda il programma di lotta alla povertà e le politiche per il sostegno ai carichi familiari.

Quanto al primo fronte, in effetti si registra l'avvio nel nostro Paese un intervento organico di sostegno ai redditi insufficienti, attraverso l'approvazione della legge delega di riforma dell'assistenza (legge n. 33 del 2017). Il percorso iniziato dal Governo Monti (decreto "Semplifica Italia") con i primi stanziamenti finalizzati alla sperimentazione di uno strumento unico per la lotta alla povertà - il "Sostegno per l'inclusione attiva" (SIA) - ha portato alla costruzione dell'attuale Reddito di Inclusione (REI). Dopo anni di interventi emergenziali, privi di una direzione univoca (si è iniziato nel 2008 con la carta

⁵ La legge n. 163 del 2016 sul contenuto del bilancio impegna il Governo a monitorare l'evoluzione di diverse dimensioni del benessere equo e sostenibile (BES) e prevede l'inserimento di indicatori del BES nel ciclo di bilancio selezionati dal Comitato per gli indicatori del benessere equo e sostenibile e sentite le commissioni parlamentari competenti. In attesa della selezione definitiva, il Governo ha scelto di anticipare in via sperimentale l'inserimento di un primo gruppo: il reddito medio disponibile, un indice di disuguaglianza, il tasso di mancata partecipazione al lavoro e le emissioni di CO₂ e di altri gas clima alteranti.

acquisti destinata solo agli ultrasessantacinquenni e ai nuclei con bambini sotto tre anni) e soprattutto di risorse irrisorie, oggi si è giunti alla realizzazione di uno strumento unico che attiva un intervento organico di sostegno ed inclusione. Questo strumento di sostegno universale è importante per ridurre la povertà e la crescente disuguaglianza dei redditi nel nostro Paese. Il REI andrà implementandosi nel corso del tempo, grazie all'assorbimento di altre misure (carta acquisti e l'assegno di disoccupazione ASDI) e sarà subordinato all'accertamento dei mezzi, attraverso un unico metro di valutazione (l'Isee).

Le risorse stanziare complessivamente sono di 1,18 miliardi per il 2017 e di 1,70 miliardi per il 2018. Negli obiettivi del Governo il REI dovrebbe raggiungere per il primo anno 400 nuclei familiari per un totale di 1 milione e 770 mila persone. Il REI è indirizzato alle famiglie con minori e può essere assegnato solo previa adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e inclusione. I progetti personalizzati di inclusione potranno avvalersi anche delle risorse del Fondo Sociale Europeo. Il REI dovrebbe essere integrato da una serie di misure altrettanto urgenti e complementari, quali l'implementazione dei progetti di inclusione sociale, il sostegno ai redditi dei disoccupati e il sostegno ai carichi familiari. In particolare, sulla base di questi obiettivi sono previsti ulteriori provvedimenti attuativi della legge, che dovranno intervenire sul rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali. La realizzazione degli interventi molto dipenderà dalle risorse che si sapranno mettere in campo dalle realtà locali, per creare servizi di attivazione validi ed efficaci.

Quanto al fronte delle politiche per la famiglia, il DEF sottolinea il finanziamento della proroga, del congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente, già previsto in via sperimentale per gli anni 2013-2016, con uno stanziamento di 20 milioni per il 2017 e 41,2 milioni per il 2018; l'introduzione del buono per il pagamento delle rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati per i bambini nati a decorrere dal 1 gennaio 2016; la sostituzione, anche parziale, del congedo parentale con un buono asili nido o *baby-sitting* (le risorse si raddoppiano rispetto alle annualità precedenti, da 20 a 40 milioni, per ciascuna annualità) e la sua previsione anche per le lavoratrici autonome. Per il sostegno alle famiglie sono anche annunciate misure volte ad incentivare il reddito del secondo percettore.

Come osservato dalla Corte nel *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, il settore della assistenza sociale nel nostro Paese è stato sempre caratterizzato dalla mancanza di universalità e da una certa frammentazione per categorie, anche frutto di interventi stratificatisi negli anni ed talvolta effettuati sulla spinta delle emergenze. Già la Commissione Onofri negli anni novanta individuava tra le criticità del sistema la sproporzione tra prestazioni in denaro e in natura, la estrema categorialità degli interventi, la frammentarietà delle misure e, non ultimo, l'assenza di uno strumento universale di

sostegno ai redditi insufficienti. Rispetto a tali criticità, alcuni piccoli passi avanti sono stati fatti nella direzione di una redistribuzione delle risorse dalla funzione pensioni alle altre funzioni: di cruciale importanza è la creazione di uno strumento unico di valutazione per l'accesso alle prestazioni, con l'istituzione dell'indicatore di situazione economica equivalente (Isee). Ancora non tutte le prestazioni assistenziali fanno riferimento a questo metro di valutazione (pensioni assistenziali, maggiorazioni, ecc.), ma si tratta di un passo verso la completa unificazione del criterio di selettività delle prestazioni, selettività che diventa viepiù decisiva se si desidera conservare un valido sistema di *welfare* dentro vincoli di finanza pubblica che continueranno inevitabilmente ad essere stringenti.

La spesa sanitaria

Nel 2016 la spesa sanitaria si attesta a 112,5 miliardi, in crescita dell'1,2 per cento rispetto al 2015. Un dato molto più contenuto di quello previsto da ultimo nella Nota di aggiornamento del DEF, che non aveva segnalato modifiche significative rispetto allo scorso aprile: la spesa era stimata di poco superiore ai 113,4 miliardi, scontando un effetto di trascinamento del 2015 (Tavola 7).

Il risultato va letto considerando diversi elementi.

La revisione operata dall'Istituto di statistica sul risultato del 2015 ha prodotto modifiche significative con una riduzione della spesa di oltre 1,1 miliardi. Una modifica che riguarda in prevalenza i consumi intermedi, sia di produttori *non market* (circa 700 milioni) sia *market* (poco meno di 230 milioni). Ad essa va ad aggiungersi un ribasso della spesa per il personale (per circa 90 milioni) nonché, come indicato nel Def 2017, una riclassificazione per gli oneri finanziari.

Sulla base di tali risultati, la crescita della spesa nel 2015 si è fermata allo 0,3 per cento (contro l'1,4 per cento precedentemente previsto); in flessione pressoché tutte le principali componenti, fatta eccezione dei consumi intermedi dei produttori *non market* aumentati del 3,3 per cento (Tavola 8).

Il 2016 conferma il rilievo dei consumi intermedi (che crescono del 4,3 per cento), cui si accompagna una dinamica crescente (anche se in media di poco superiore all'1 per cento) della spesa per assistenza specialistica, ospedaliera integrativa e altra assistenza. Guardando ai risultati dei bilanci delle aziende sanitarie, alla base di tale dinamica della spesa, vi è quella farmaceutica relativa alla distribuzione diretta, per effetto dei maggiori

costi connessi all'immissione sul mercato di farmaci innovativi, registrati nei bilanci delle aziende sanitarie come acquisti di beni e servizi, e quella per dispositivi medici, che continua a crescere oltre il tetto previsto. Continuano a fornire un contributo al contenimento della spesa sia i redditi da lavoro (che flettono di un ulteriore 0,5 per cento), sia l'assistenza medica, in calo del 2 per cento.

Al di là di tali tensioni sul fronte dei costi, rimane di rilievo il risultato complessivo: nell'ultimo biennio la spesa sanitaria si conferma in riduzione in termini di prodotto. Inoltre, continua a ridursi la sua incidenza sulla spesa corrente primaria. Ciò conferma come la riduzione del settore sia risultata più intensa della media.

Sulla base dei risultati del 2015 e 2016 vengono, poi, riviste in riduzione anche le previsioni per il prossimo triennio, scontando nel nuovo quadro tendenziale gli effetti attesi dalle misure correttive da ultimo disposte dalla legge di bilancio 2017.

A fine periodo la spesa sanitaria è prevista al 6,4 per cento del Pil, un livello registrato ad inizio anni 2000. Dopo una ulteriore flessione, l'incidenza sulla spesa primaria corrente si stabilizza al 15,8 per cento (Grafico 5).

In conclusione, i risultati del 2016 testimoniano i progressi registrati dal sistema sanitario in termini di controllo della spesa.

Al contenimento della dinamica della spesa sanitaria 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.

I meccanismi di responsabilizzazione introdotti con i Piani di rientro, che prevedono una serie di automatismi volti ad attivare processi di aggiustamento di eventuali disavanzi, hanno creato un efficace sistema di incentivi alla sostenibilità dei singoli Sistemi sanitari regionali, responsabilizzando le comunità regionali.

Proprio la capacità di adattare gli interventi alle mutevoli condizioni rappresenta uno dei tratti più efficaci del sistema costruito a fronte degli squilibri economico finanziari del settore. Un sistema che si sta estendendo progressivamente anche ad altri settori di spesa, con rilevanti risorse gestite a livello decentrato (si veda al riguardo il capitolo "Il coordinamento delle politiche pubbliche" nel *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*).

Permangono, tuttavia, criticità su cui sarà necessario un costante monitoraggio. E' il caso dei dispositivi medici, che continuano a presentare andamenti non in linea con i tetti previsti, per importi molto diversi tra aree territoriali (al riguardo si veda il riquadro “*I DISPOSITIVI MEDICI*”). Su questo fronte, andrebbe verificata la possibilità, prevista dal decreto legge n. 78 del 2015, di attivare meccanismi di controllo e di ripiano degli andamenti eccessivi. Le forti differenze della spesa a livello territoriale sembrano indicare spazi di recupero di sicuro rilievo. L'adeguamento dei sistemi informativi facilita oggi una attuazione in questa direzione.

Va poi risolto il contenzioso con le aziende farmaceutiche che ha, di fatto, bloccato l'operare dei meccanismi posti a presidio della spesa per farmaci, non rendendo possibile prevedere una imputazione, ancorché provvisoria, degli importi relativi al *pay back* per il 2016. Va poi considerato che, ove a fine 2017 vi fosse un esito negativo per l'Amministrazione nel giudizio con le Aziende farmaceutiche, si potrebbe porre la necessità di dare copertura alle somme (circa 665 milioni) già iscritte nei bilanci 2015 e scontati nei tendenziali di finanza pubblica.

Inoltre nello spirito del Patto della Salute, il rispetto dei vincoli economico-finanziari dovrebbe coniugarsi con il mantenimento della qualità dei servizi offerti, ma piuttosto agendo su quelle situazioni di inefficienza e inappropriata che, in alcune realtà territoriali, determinano costi più elevati rispetto a quelli sperimentati nelle regioni *benchmark*.

E' cresciuto nel 2015 il numero delle regioni che non garantiscono i livelli essenziali di assistenza. Di particolare rilievo alcune aree di sofferenza. Come si è messo in evidenza anche nel *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*, criticità interessano la cura delle disabilità e delle cronicità sempre più frequenti in una popolazione longeva. Di qui, la rilevanza del Piano Nazionale Cronicità che, su proposta del Ministro della salute, è stato approvato lo scorso settembre dalla Conferenza Stato Regioni. Con esso si punta ad una integrazione dell'assistenza primaria e delle cure specialistiche, alla continuità assistenziale modulata sulla base delle condizioni e dell'evoluzione delle malattie, a un potenziamento delle cure domiciliari e a modelli assistenziali centrati sui bisogni complessivi dei pazienti.

La forte pressione sul contenimento delle risorse si è riflessa anche sulla possibilità di garantire un adeguato flusso di investimenti: nell'ultimo triennio essi si sono ridotti di

oltre il 38 per cento. Un problema comune ad altri settori, ma che rischia di riverberarsi sulla stessa possibilità di garantire i livelli di assistenza e sulla qualità dei servizi offerti, siano essi basati su strutture, apparecchiature, dispositivi o farmaci ad elevato contenuto tecnologico.

Intervenire sulle situazioni di inefficienza, quindi, costituisce, nell'attuale contesto di finanza pubblica, una condizione necessaria per poter affrontare tali situazioni di difficoltà.

Di qui, l'importanza di verificare la funzionalità e l'efficacia delle misure di contenimento della spesa relativi alle procedure di acquisto centralizzate, sulla spesa per consumi intermedi (al riguardo si veda il riquadro "*RIQUADRO LE MISURE DI CONTROLLO DELLA SPESA E PER GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI IN SANITÀ*").

La spesa delle Amministrazioni locali

Due elementi caratterizzano il nuovo quadro tendenziale delle amministrazioni locali: il miglioramento del contributo offerto dagli enti territoriali al risultato complessivo rispetto a quanto previsto da ultimo con la NTI; un profilo decrescente della spesa primaria nel prossimo quadriennio.

Le amministrazioni locali vedono, infatti, crescere considerevolmente il contributo ai saldi: l'avanzo del comparto passa da 1,6 a oltre 2,8 miliardi nel 2017, importo che, pur riducendosi nel triennio successivo, si mantiene sempre superiore ai 2 miliardi (valore doppio rispetto al dato della NTI) (Grafico 6).

Tale variazione che trae origine dalla revisione operata dall'Istat sui risultati del 2015. Rispetto allo scorso novembre (ultimo aggiornamento disponibile prima del DEF 2017), infatti, le entrate tributarie sono state riviste in crescita per circa 3 miliardi, a fronte di un aumento delle spese correnti di 2,6 miliardi. Nel 2016 l'impatto sui saldi è stato ancora maggiore: il contributo alla riduzione dell'indebitamento cresce di 2,6 miliardi rispetto alla previsione, portandosi a 4,2 miliardi (rispetto agli 1,6 previsti nella NTI). Confermato il maggiore livello delle entrate, sono le uscite in conto capitale a presentare la flessione maggiore rispetto l'esercizio precedente: 3 miliardi, solo in parte compensati da una revisione in crescita di quella corrente primaria.

La modifica degli andamenti registrati nell'ultimo biennio è ancora maggiore considerando che sui dati relativi alle AL ha inciso anche la revisione operata sui risultati delle spesa sanitaria. Come si è visto, questa è stata rivista in riduzione di oltre 1 miliardo. Al netto di quanto è stato oggetto di riclassificazioni (la spesa per oneri finanziari), le riduzioni hanno interessato i consumi intermedi e, in parte, le spese per redditi. Un andamento di cui non si ha, tuttavia, riscontro nel dato complessivo dei consumi intermedi (voce principalmente interessata dalla riduzione) che, invece, continuano a crescere.

Nel triennio 2017-2019 si conferma un profilo particolarmente severo dal lato della spesa.

La spesa corrente primaria (al netto dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche) si riduce dal 12,2 per cento del Pil nel 2016 all'11,1 per cento nel 2020; una flessione che interessa anche la spesa per consumi intermedi; la spesa corrente primaria al netto della sanità si contrae di 7 decimi di punto. Si riduce ulteriormente, rimanendo nel 2020 di poco superiore all'1 per cento del prodotto, anche la spesa per investimenti. La spesa primaria complessiva si colloca a fine periodo al 12,5 per cento del Pil, un punto inferiore al livello del 2016.

Tre aspetti vanno sottolineati. Da un lato, il profilo scontato nel quadro tendenziale presenta valori che non trovano riscontro nel recente passato: bisogna tornare alla seconda parte degli anni novanta per riscontrare livelli di spesa simili.

Nel 1997, l'anno degli "esami" per l'accesso all'euro, la spesa primaria netta delle amministrazioni locali era pari al 12,6 per cento del prodotto, importo simile a quello previsto per il 2020, ma la spesa per investimenti era il 60 per cento superiore al livello stimato a conclusione del periodo di previsione (sempre in termini di prodotto). La spesa corrente primaria al netto della spesa sanitaria era al 5,7 per cento, un decimo inferiore al livello registrato nel 2016, ma ben 6 decimi di punto di Pil superiore al livello che sarebbe ora coerente con il quadro finanziario prospettato per l'aggiustamento richiesto dal OMT.

Un secondo aspetto va, poi, rilevato: la revisione al ribasso della spesa per investimenti, seppur funzionale agli obiettivi di saldo, sembra proiettare sul prossimo triennio le difficoltà incontrate dalle amministrazioni locali nel 2016 (al riguardo si veda i riquadri "*EQUILIBRI DI BILANCIO E INVESTIMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI*" e "*IL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO*"). I risultati inferiori alle attese sono stati accompagnati, tuttavia, anche da segnali più positivi in termini di impegni. Il maturare inoltre delle misure avviate nella seconda metà del 2016 (Patti per il Sud, Patti per le periferie) potrebbe, auspicabilmente, imprimere una ulteriore spinta alla spesa.

Infine, un'indicazione positiva in termini di tenuta della spesa deriva dal confronto tra i risultati dell'ultimo biennio con quanto programmato a inizio 2014. Seppur a fronte di una crescita nominale del Pil più contenuta (dell'1 per cento nel 2015 e di circa il 3 per cento nel 2016), in entrambi gli esercizi la spesa primaria si è mantenuta su livelli inferiori a quelli allora programmati; solo la primaria corrente (non sanitaria) ha registrato valori in termini di prodotto superiori di 3 decimi di punto.

Conclusioni

In una prospettiva che si estende ad un triennio – quella di riferimento nel DEF appena presentato – la questione di fondo per il nostro Paese è, ancora una volta, come conciliare l'esigenza vitale di un recupero di tassi di crescita economica più elevati con il mantenimento di condizioni di sicurezza nella gestione della finanza pubblica.

Si tratta di un problema di calibratura tutt'altro che nuovo, che è stato affrontato con regolarità nei documenti programmatici degli ultimi anni.

Pochi dati sono sufficienti a confermare le difficoltà finora incontrate (per una trattazione più estesa, si rinvia al recente *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica* che la Corte ha trasmesso e recentemente presentato in Parlamento).

Quanto alla crescita economica, va ricordato che il ciclo italiano, espresso sinteticamente dall'andamento del Pil, aveva evidenziato un andamento peggiore di quello dei maggiori Paesi europei tanto nella fase di contrazione compresa tra il 2009 e il 2011, quanto nel rimbalzo del triennio successivo, nel quale l'economia italiana si è staccata dal recupero in atto nell'Eurozona e nel resto del mondo.

Le aspettative di un pronto "rientro nel gruppo" sono ben documentate dall'esame dei DEF che si sono succeduti in questi anni: per il 2018, l'anno che oggi è più direttamente di interesse, nel DEF dell'aprile 2014 si immaginava di poter puntare ad una crescita del Pil di poco inferiore al 2 per cento. Nel DEF ora all'esame l'obiettivo è più o meno dimezzato (1,1 per cento), a conferma della complessità dei fattori che ritardano un pieno recupero di livelli di attività un tempo ordinari per la nostra economia. Complessità che non consentono di prefigurare accelerazioni consistenti neppure per il 2019-2020.

Per altro verso, la natura della crescita economica in atto contiene anche elementi positivi da non sottovalutare: dall'aumento dei livelli di occupazione, diffuso su un ampio arco di settori produttivi, alla ripartenza del ciclo degli investimenti privati, un fattore decisivo nella ricostituzione di una capacità produttiva gravemente deteriorata durante gli anni della crisi mondiale.

In conclusione, il passo della ripresa economica è in Italia ancora lento, anche nel confronto europeo, ma già in parte consolidato dagli interventi avviati nella direzione di un più alto saggio di accumulazione e di un maggiore stimolo alla produttività.

Quanto alla finanza pubblica, i dati di consuntivo degli ultimi anni e le proiezioni a legislazione vigente del DEF 2017 confermano la buona tenuta dell'azione, ormai di

lunga data, di controllo della spesa pubblica, ferma restando la necessità di un continuo monitoraggio.

Certamente si profilano correzioni ulteriori da apportare o, in parte, già avviate (valga per tutte la questione del continuo declino degli investimenti pubblici, ormai discesi a poco più del 2 per cento sul Pil), ma il contributo della politica della spesa agli equilibri di bilancio appare solido e rassicurante.

Anche per effetto dell'inclusione delle clausole di salvaguardia, l'andamento delle entrate consentirebbe una riduzione costante dell'indebitamento netto e un rafforzamento dell'avanzo primario di dimensioni crescenti che nel 2020 raggiungerebbero, rispettivamente, lo 0,5 e il 3,4 per cento del Pil.

Con riguardo ai principali saldi, il quadro programmatico del DEF rafforza i traguardi, già impegnativi, indicati nello scenario a legislazione vigente. Opportunamente, il Governo conferma l'obiettivo di deficit all'1,2 per cento nel 2018, un punto inferiore al 2017; un obiettivo da perseguire con fermezza, ricercando la più efficace composizione tra una disattivazione anche parziale della clausola (o un ricorso ad altre misure fiscali), misure di contenimento della spesa che riducano il perimetro dell'intervento pubblico e un più esteso ricorso a una diversificazione negli accessi alle prestazioni.

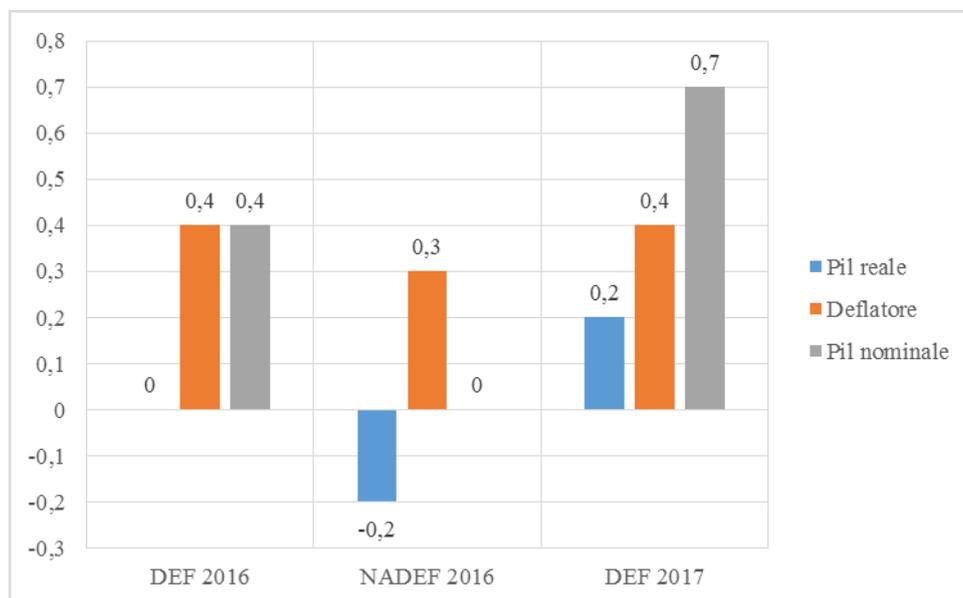
Ancora una volta, l'indirizzo rigoroso impresso alla gestione della finanza pubblica non deve essere visto come l'adesione a regole imposte dall'esterno, quanto piuttosto la via obbligata alla quale l'eredità negativa impedisce di sottrarsi.

Infatti, il costo che, in ragione dei suoi effetti immediati, può derivare da un rinvio del percorso di aggiustamento si rivelerebbe oneroso e permanente. Inoltre, difficilmente il ricorso a nuovo deficit o ad entrate di incerta realizzabilità potrebbe convincere i mercati circa l'effettiva volontà del Paese di ridurre il proprio debito, tenuto anche conto del contesto internazionale e della attenuazione del sostegno finora fornito dalla politica monetaria. Come rilevato dallo stesso Documento governativo, gli acquisti di titoli pubblici da parte della Banca Centrale Europea non potranno proseguire all'infinito e il rialzo dei tassi di interesse è solo questione di tempo.

E' essenziale che il nostro Paese mostri una ferma determinazione a ottenere una duratura riduzione del debito pubblico, garantendo il pieno rispetto dei vincoli costituzionali di equilibrio di bilancio introdotti nel 2012.

Tavole e Grafici

L'ACCELERAZIONE DEL PIL NEL 2017: IL CONFRONTO TRA DOCUMENTI PROGRAMMATICI
(differenze nei saggi di crescita 2016-2017)



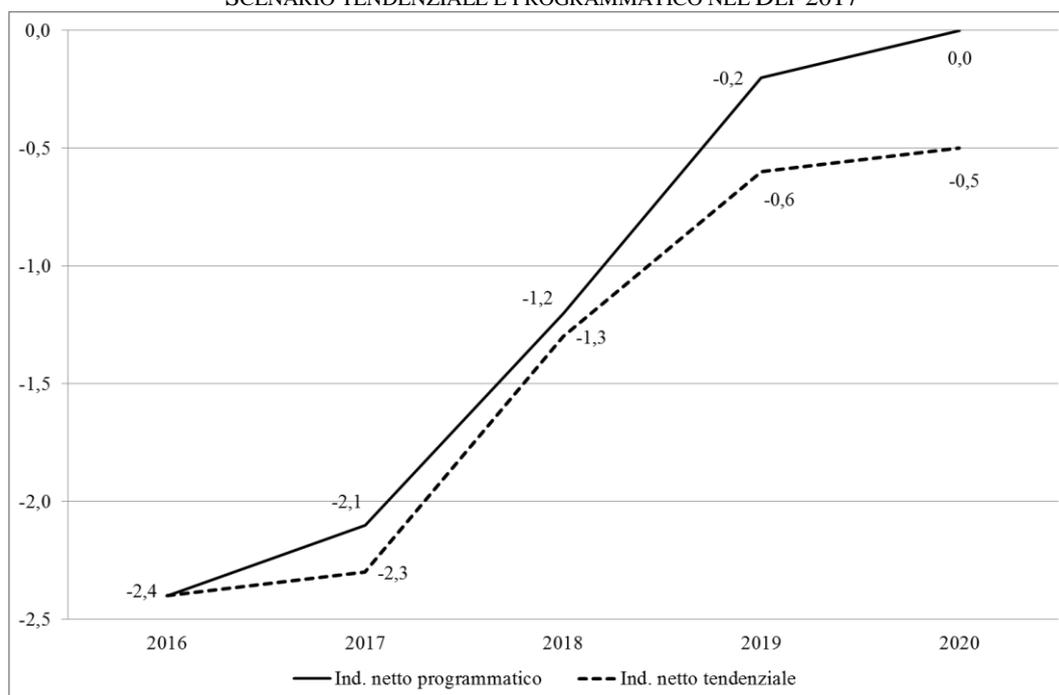
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su Documenti programmatici vari anni

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	in milioni di euro					in % Pil					variazione %							
	Cons		Previsione			Cons		Previsione			Cons		Previsione					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	
USCITE																		
Redditi da lavoro dipendente	161.998	164.084	166.733	165.921	166.468	166.749	9,8	9,8	9,8	9,4	9,2	9,0	1,3	1,6	-0,5	0,3	0,2	
Consumi intermedi	133.862	135.577	136.530	136.079	136.987	139.502	8,1	8,0	8,0	7,7	7,6	7,5	1,3	0,7	-0,3	0,7	1,8	
Prestazioni sociali	332.792	337.514	344.850	353.740	362.940	372.380	20,2	20,2	20,2	20,1	20,0	20,0	1,4	2,2	2,6	2,6	2,6	
<i>Pensioni</i>	258.924	261.190	264.610	271.160	279.240	287.600	15,7	15,5	15,5	15,4	15,4	15,4	0,9	1,3	2,5	3,0	3,0	
<i>Altre prestazioni sociali</i>	73.868	76.324	80.240	82.580	83.700	84.780	4,5	4,6	4,7	4,7	4,6	4,6	3,3	5,1	2,9	1,4	1,3	
Altre uscite correnti	65.169	68.526	67.377	66.827	67.141	67.782	4,0	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	5,2	-1,7	-0,8	0,5	1,0	
Totale uscite correnti netto interessi	693.821	705.701	715.490	722.567	733.536	746.413	42,2	42,2	41,9	41,1	40,5	40,1	1,7	1,4	1,0	1,0	1,5	1,8
Interessi passivi	68.066	66.272	65.979	65.531	67.422	71.089	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,8	-2,6	-0,4	-0,7	2,9	5,4	
Totale uscite correnti	761.887	771.973	781.469	788.098	800.958	817.502	46,3	46,2	45,7	44,8	44,2	43,9	1,3	1,2	0,8	1,6	2,1	
<i>di cui: Spesa sanitaria</i>	111.245	112.542	114.138	115.068	116.105	118.570	6,8	6,7	6,7	6,5	6,4	6,4	1,2	1,4	0,8	0,9	2,1	
Totale uscite in conto capitale	68.248	57.338	57.676	61.213	60.347	56.715	4,1	3,4	3,4	3,5	3,3	3,0	-16,0	0,6	6,1	-1,4	-6,0	
Investimenti fissi lordi	36.686	35.048	36.038	38.389	38.903	36.502	2,2	2,1	2,1	2,2	2,1	2,0	-4,5	2,8	6,5	1,3	-6,2	
Contributi agli investimenti	15.766	15.874	16.195	16.372	16.193	16.088	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,7	2,0	1,1	-1,1	-0,6	
Altre uscite in c/capitale	15.796	6.416	5.443	6.452	5.251	4.125	1,0	0,4	0,3	0,4	0,3	0,2	-59,4	-15,2	18,5	-18,6	-21,4	
Totale uscite netto interessi	762.069	763.039	773.166	793.780	793.883	803.128	46,3	45,6	45,2	44,6	43,9	43,1	0,1	1,3	1,4	1,3	1,2	
Totale uscite	830.135	829.311	839.145	849.311	861.305	874.217	50,5	49,6	49,1	48,3	47,6	47,0	-0,1	1,2	1,2	1,4	1,5	
ENTRATE																		
Tributarie	494.055	495.848	499.102	519.550	533.305	541.921	30,0	29,6	29,2	29,5	29,5	29,1	0,4	0,7	4,1	2,6	1,6	
Imposte dirette	242.974	248.450	249.050	245.691	251.238	255.026	14,8	14,9	14,6	14,0	13,9	13,7	2,3	0,2	-1,3	2,3	1,5	
Imposte indirette	249.864	242.199	247.146	272.945	281.145	285.964	15,2	14,5	14,5	15,5	15,5	15,4	-3,1	2,0	10,4	3,0	1,7	
Imposte in c/capitale	1.217	5.199	2.906	914	922	931	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	327,2	-44,1	-68,5	0,9	1,0	
Contributi sociali	219.060	221.440	224.565	232.861	241.740	247.417	13,3	13,2	13,1	13,2	13,4	13,3	1,1	1,4	3,7	3,8	2,3	
Contributi sociali effettivi	215.134	217.577	220.672	228.891	237.695	243.299	13,1	13,0	12,9	13,0	13,1	13,1	1,1	1,4	3,7	3,8	2,4	
Contributi sociali figurativi	3.926	3.863	3.893	3.970	4.045	4.118	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-1,6	0,8	2,0	1,9	1,8	
Altre entrate correnti	68.592	69.773	70.559	70.706	71.912	72.892	4,2	4,2	4,1	4,0	4,0	3,9	1,7	1,1	0,2	1,7	1,4	
Totale entrate correnti	780.490	781.862	791.320	822.203	846.035	861.299	47,4	46,7	46,3	46,8	46,7	46,3	0,2	1,2	3,9	2,9	1,8	
Entrate in c/capitale non tributarie	4.231	1.441	5.365	3.393	3.666	3.598	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	-65,9	272,3	-36,8	8,0	-1,9	
Totale entrate	785.938	788.502	799.591	826.510	850.623	865.828	47,8	47,1	46,8	47,0	47,0	46,5	0,3	1,4	3,4	2,9	1,8	
<i>Previsione fiscale</i>	43,3	42,9	42,3	42,8	42,8	42,4												
Saldo primario	23.869	25.463	26.425	42.730	56.740	62.700	1,5	1,5	1,5	2,4	3,1	3,4						
Saldo di parte corrente	18.603	9.889	9.851	34.105	45.077	43.797	1,1	0,6	0,6	1,9	2,5	2,4						
Indebitamento netto	-44.197	-40.809	-39.554	-22.801	-10.682	-8.389	-2,7	-2,4	-2,3	-1,3	-0,6	-0,5						
PIL nominale	1.645.439	1.672.438	1.709.547	1.758.562	1.810.380	1.861.903							1,6	2,2	2,9	2,9	2,8	

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Def 2017

SCENARIO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO NEL DEF 2017



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Def 2017

TAVOLA 2

SALDI STRUTTURALI: PREVISIONI A CONFRONTO

	2015		2016		2017		2018		2019	2020
	COM	DEF	COM	DEF	COM	DEF	COM	DEF	DEF	DEF
Indebitamento netto	-2,6	-2,7	-2,3	-2,4	-2,4	-2,1	-2,6	-1,2	-0,2	0,0
Componente ciclica (% Pil potenziale)	-1,5	-2,1	-0,9	-1,5	-0,5	-1,0	0,0	-0,6	-0,3	0,0
Indebitamento aggiustato per c.c.	-1,1	-0,6	-1,4	-1,0	-1,9	-1,1	-2,6	-0,6	0,1	0,1
Misure <i>una tantum</i>	-0,2	-0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	-0,1	0,1	0,0	0,0
Saldo strutturale (% Pil potenziale)	-1	-0,5	-1,6	-1,2	-2,0	-1,5	-2,5	0,7	0,1	0,0
Variazione saldo strutturale*	0,2	0,3	-0,4	-0,7	-0,4	-0,3	-0,5	0,8	0,8	-0,1
Avanzo primario	1,5	1,5	1,7	1,5	1,5	1,7	1,2	2,5	3,5	3,8
Avanzo primario strutturale (% Pil pot.)	3,2	3,7	2,3	2,8	1,9	2,4	1,2	3,0	3,8	3,8
p.m. <i>Output gap</i> (% Pil potenziale)	-2,8	-3,8	-1,6	-2,7	-0,8	-1,8	0,0	-1,1	-0,5	0,0

Fonte: MEF: DEF 2017; Commissione Ue: *Winter Forecast 2017* e Rapporto ex Art 126(3) del 22/2/2017.

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

Mancate quadrature nella Tavola sono dovute ad arrotondamenti

TAVOLA 3

PERCORSO DI AGGIUSTAMENTO VERSO L'OMT E FLESSIBILITÀ			
	2015	2016	2017
Condizioni cicliche	<i>very bad times</i> $-4 \leq OG < -3$	<i>bad times</i> $-3 \leq OG < -1,5$	<i>bad times</i> $-3 \leq OG < -1,5$
Aggiustamento fiscale	0,25	0,5	0,5
Flessibilità accordata	-0,03	-0,86	-0,32
di cui clausole		0,5 per clausola riforme 0,25 clausola	
eventi inusuali	0,03 clausola rifugiati	0,05 clausola rifugiati 0,06 costi sicurezza	0,14 clausola rifugiati 0,18 costi collegati a eventi sismici
Aggiustamento fiscale	0,22	-0,36	0,18
Variazione saldo strutturale	0,3	-0,7	-0,3
Deviazione rispetto alla	0,08	-0,34	-0,48

Fonte: Def 2017

TAVOLA 4

LE ENTRATE DELLA PA: QUADRO TENDENZIALE E VARIABILI ESPLICATIVE						
	Consuntivi		Quadro tendenziale			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	<i>valori assoluti (milioni)</i>					
Entrate Totali	785.938	788.502	799.591	826.510	850.623	865.828
di cui:						
Entrate tributarie	494.055	495.848	499.102	519.550	533.305	541.921
- Imposte dirette	242.974	248.450	249.050	245.691	251.238	255.026
- Imposte indirette	249.864	242.199	247.146	272.945	281.145	285.964
- Imposte in c/capitale	1.217	5.199	2.906	914	922	931
Contributi sociali	219.060	221.440	224.565	232.861	241.740	247.417
	<i>in % del Pil</i>					
Entrate Totali	47,8	47,1	46,8	47,0	47,0	46,5
di cui:						
Entrate tributarie	30,0	30,1	30,3	31,6	32,4	32,9
- Imposte dirette	14,8	14,9	14,6	14,0	13,9	13,7
- Imposte indirette	15,2	14,5	14,5	15,5	15,5	15,4
- Imposte in c/capitale	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
Contributi sociali	13,3	13,2	13,1	13,2	13,4	13,3
<i>p.m. Pressione fiscale</i>	<i>43,3</i>	<i>42,9</i>	<i>42,3</i>	<i>42,8</i>	<i>42,8</i>	<i>42,4</i>
	<i>contributi alla variazione (milioni)</i>					
Variazione Entrate tributarie		1.793	3.254	20.448	13.755	8.616
- dovuta a provvedimenti ^(a)		-28	-6.425	6.326	5.541	6.004
(p.m.: clausola salvaguardia)		0	-15.353	-199	3.679	3.679
- dovuta a quadro economico		1.821	9.679	14.122	8.214	2.612
	<i>elasticità al Pil</i>					
Entrate tributarie		0,22	0,88	0,99	0,54	0,17

^(a) Provvedimenti assunti nel 2016 e nei primi mesi del 2017 (si confronti la tavola 2).

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati e informazioni DEF 2017

GRAFICO 3

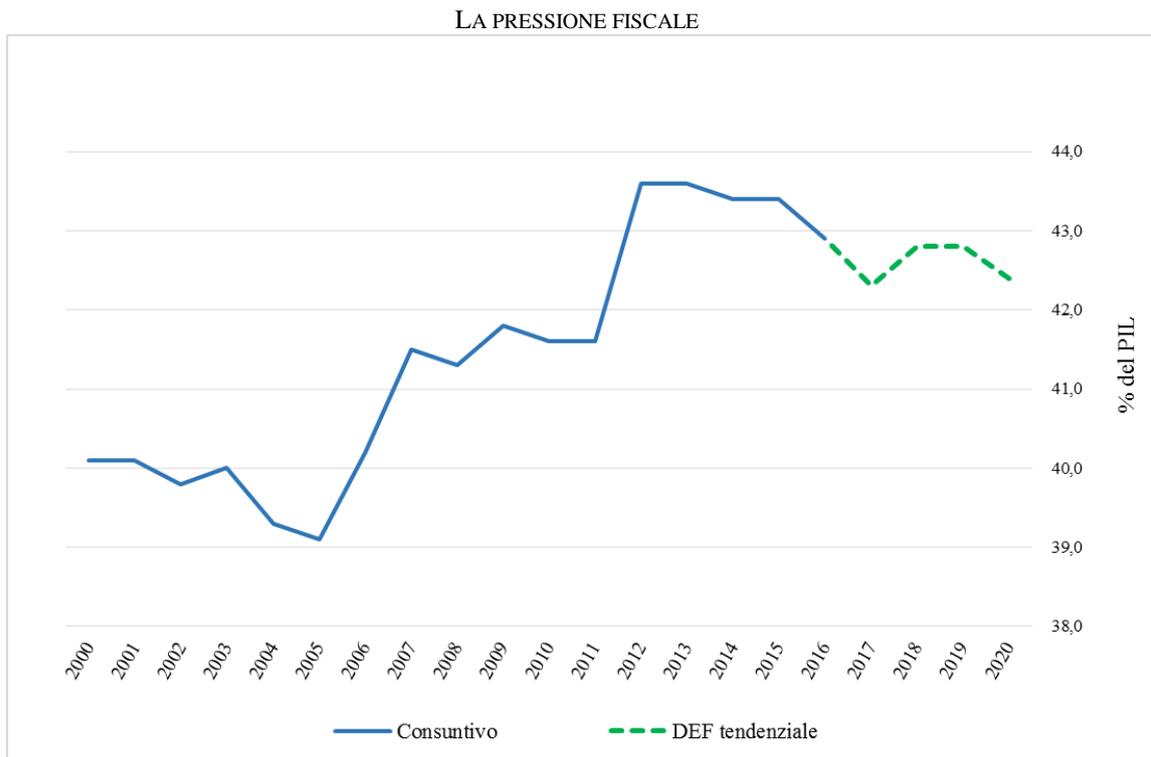
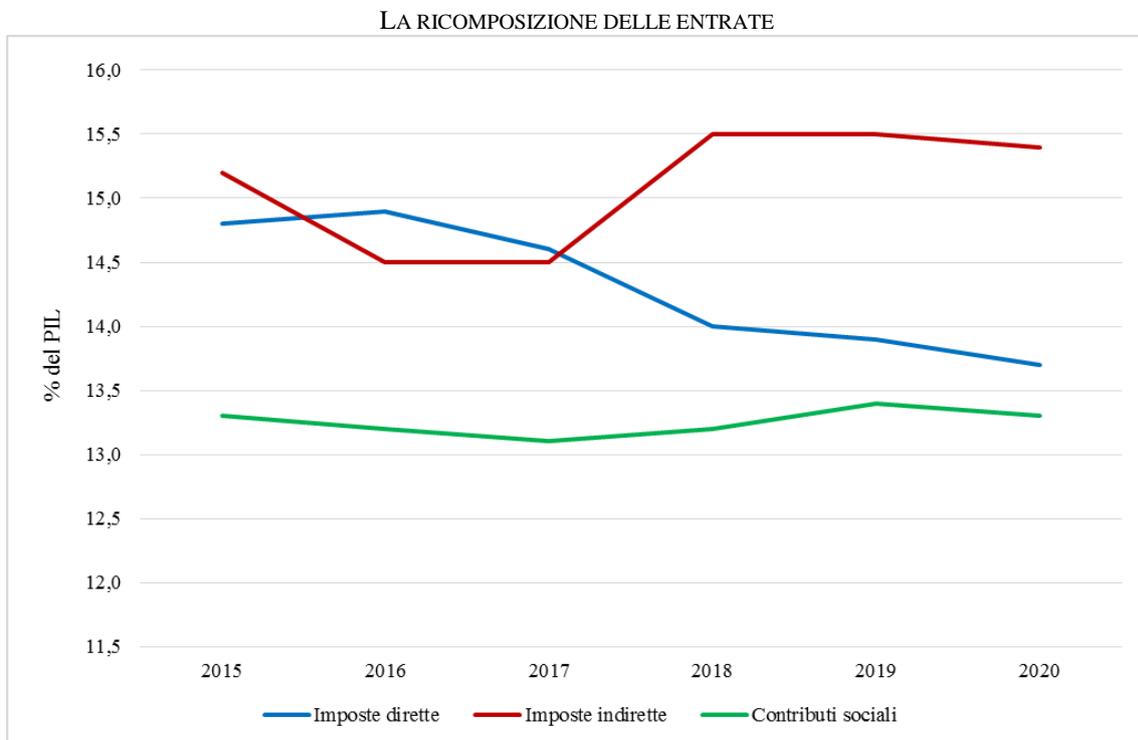


GRAFICO 4



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Def 2017

EFFETTI SULLE ENTRATE TRIBUTARIE DELLA P.A.
DEI PROVVEDIMENTI VARATI NEL 2016 E DELLA LEGGE DI BILANCIO 2017

	(in milioni)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Provvedimenti 2016					
- maggiori entrate	747	473	558	240	126
- minori entrate	-767	-606	-229	-161	-149
variazione netta entrate	-20	-133	329	79	-23
Legge di bilancio 2017 e d.l. 193/2016					
- maggiori entrate	2	10.490	16.438	14.928	14.630
<i>di cui: clausola salvaguardia Iva</i>		0	0	3.679	3.679
- minori entrate	-10	-16.782	-10.441	-9.466	-8.603
<i>di cui: disattivazione clausole salvaguardia Iva-Accise</i>		-15.353	-199	0	0
variazione netta entrate	-8	-6.292	5.997	5.462	6.027
TOTALE					
- maggiori entrate	749	10.963	16.996	15.168	14.756
- minori entrate	-777	-17.388	-10.670	-9.627	-8.752
variazione netta entrate	-28	-6.425	6.326	5.541	6.004
<i>di cui: clausole salvaguardia</i>	0	-15.353	-199	3.679	3.679

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati e informazioni DEF 2016

I REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE

	Cons	Cons	Previsione			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	in milioni di euro					
Redditi da lavoro dipendente	161.998	164.084	166.733	165.921	166.468	166.749
di cui amministrazioni centrali	93.163	96.242	97.991	97.641	97.964	97.978
di cui amministrazioni locali	65.860	64.887	65.747	65.295	65.499	65.757
di cui enti di previdenza	2.975	2.955	2.995	2.985	3.005	3.014
	in % Pil					
Redditi da lavoro dipendente	9,8	9,8	9,8	9,4	9,2	9,0
di cui amministrazioni centrali	5,7	5,8	5,7	5,6	5,4	5,3
di cui amministrazioni locali	4,0	3,9	3,8	3,7	3,6	3,5
di cui enti di previdenza	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	variazione %					
Redditi da lavoro dipendente	-0,9	1,3	1,6	-0,5	0,3	0,2
di cui amministrazioni centrali	-0,5	3,30	1,82	-0,36	0,33	0,01
di cui amministrazioni locali	-1,5	-1,5	1,3	-0,7	0,3	0,4
di cui enti di previdenza	-1,3	-0,7	1,4	-0,3	0,7	0,3

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati DEF 2017

TAVOLA 7

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Def aprile 2017	109.617	110.938	111.245	112.542	114.138	115.068	116.105	118.570
	6,83	6,84	6,76	6,73	6,67	6,55	6,42	6,38
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		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Istat

TAVOLA 8

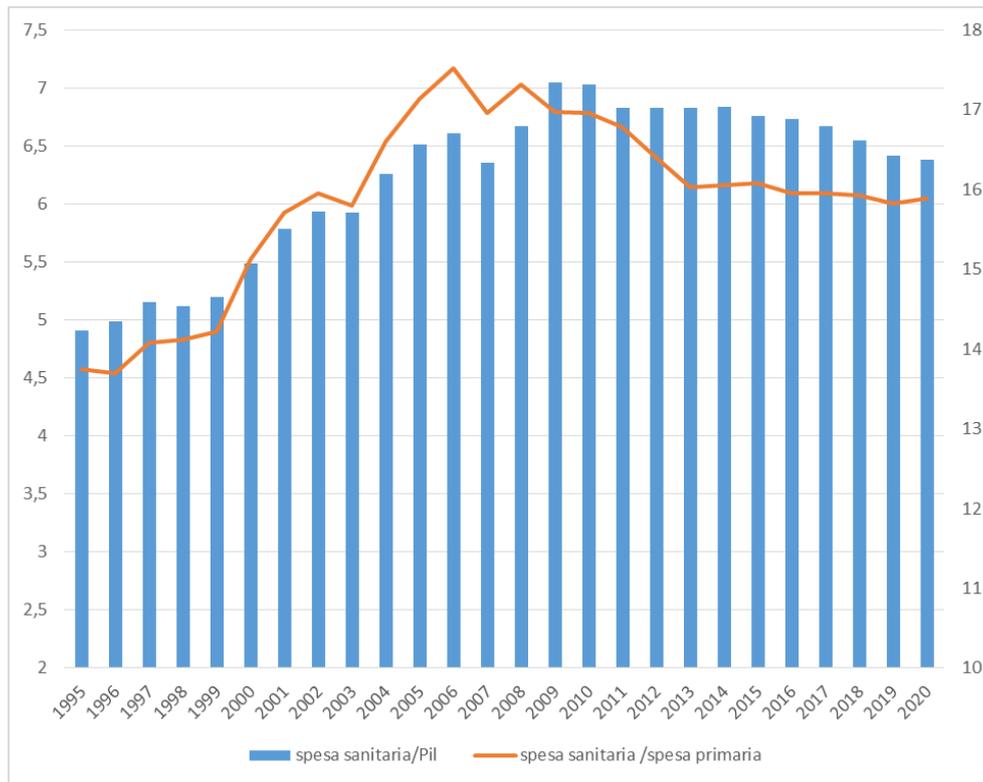
IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	2015 (Istat ottobre 2016)*	2016 (Def aprile 2016)	2015 (Istat aprile 2017)\$	2016 (Def aprile 2017)	2017 (Def aprile 2017)	var. 16/15*	var. 16/15	var. 17/16
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(2)/(1)	(4)/(3)	(5)/(4)
Totale	112.282	113.376	111.245	112.542	114.138	1,0	1,2	1,4
Beni e servizi prodotti da produttori market	39.699	39.903	39.465	39.589	39.772	0,5	0,3	0,5
Farmaci	8.290	8.323	8.244	8.076	8.044	0,4	-2,0	-0,4
Assistenza medico-generica	6.671	6.713	6.654	6.688	6.798	0,6	0,5	1,6
Assistenza specialistica, ospedal, integrativa e altra assistenza	24.738	24.867	24.567	24.825	24.930	0,5	1,1	0,4
Beni e servizi prodotti da produttori non market:	72.583	73.473	71.780	72.953	74.365	1,2	1,6	1,9
Redditi da lavoro	35.158	35.375	35.069	34.907	35.439	0,6	-0,5	1,5
Consumi intermedi	30.969	31.543	30.292	31.586	32.453	1,9	4,3	2,7
Altre componenti	6.537	6.555	6.419	6.460	6.473	0,3	0,6	0,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat, Def 2016 e Def 2017

GRAFICO 5

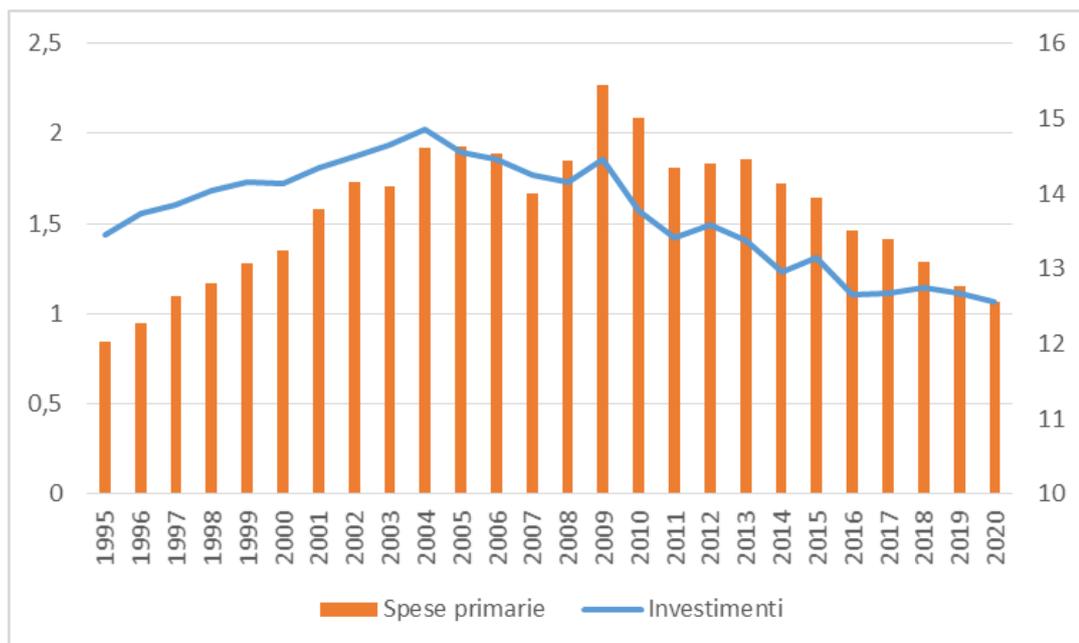
LA SPESA SANITARIA



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat e Def 2017

GRAFICO 6

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
(in % del Pil)



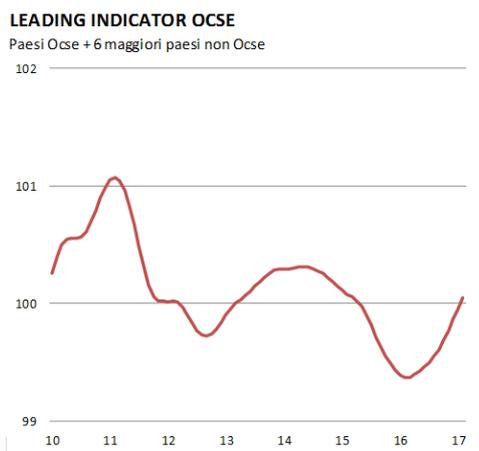
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat e Def 2017

Riquadri

Riquadro 1 IL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE

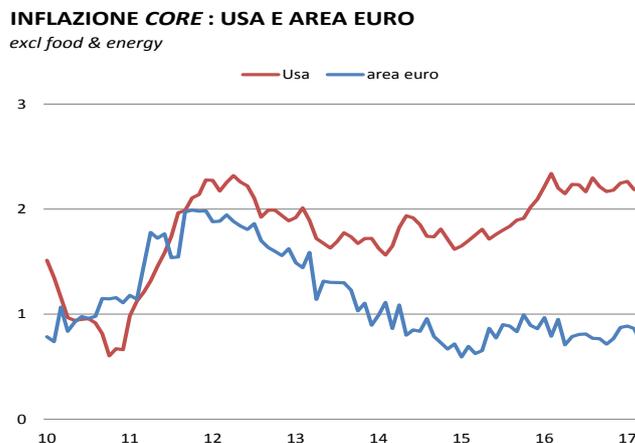
Le informazioni disponibili evidenziano un recupero della crescita dell'economia mondiale dopo la frenata del 2016. Tali evidenze riguardano sia gli indicatori anticipatori dell'economia reale (Grafico 1), sia le variabili finanziarie, in particolare l'espansione dei mercati azionari e la riduzione dei premi al rischio dei paesi emergenti. Il miglioramento delle condizioni finanziarie è stato innescato dalle politiche monetarie espansive adottate dalle principali banche centrali lo scorso anno e ha certamente contribuito al rafforzamento della congiuntura internazionale degli ultimi mesi.

GRAFICO R1.1



E' presumibile che la fase positiva della congiuntura mondiale si protragga nel corso del 2017, dal momento che ancora non sono emersi fattori tali da motivare un'inversione delle politiche monetarie. L'inflazione è in aumento, ma ciò esclusivamente a causa del recupero delle quotazioni petrolifere o di altri fattori contingenti. L'inflazione di base (*core inflation*, Grafico 2) resta infatti stabile e gli indicatori delle aspettative d'inflazione hanno finora registrato incrementi di entità modesta a conferma del fatto che il ciclo economico non sta, al momento, determinando pressioni al rialzo sui prezzi. In questo contesto, anche la normalizzazione della politica monetaria degli Stati Uniti, l'unico paese dove si sia cominciato a pilotare i tassi al rialzo, prosegue ordinatamente e anzi con tempi più lenti del previsto.

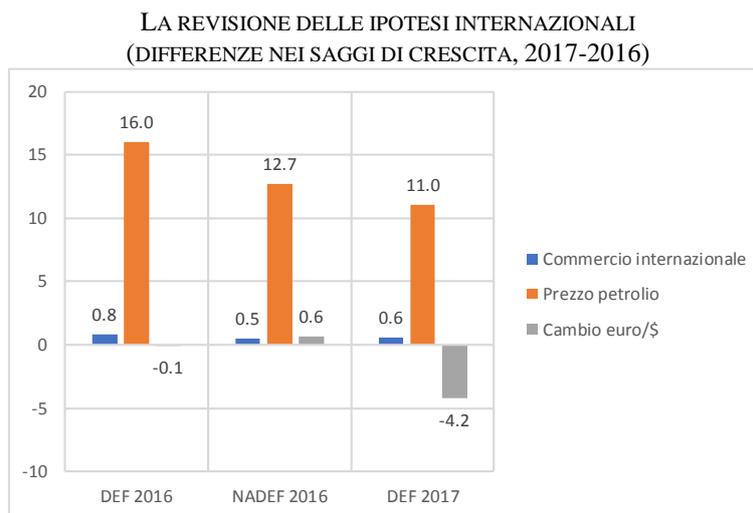
GRAFICO R1.2



Rispetto alle attese che erano andate consolidandosi nei mesi centrali dello scorso anno, il 2017 si va quindi caratterizzando come un momento di rafforzamento del ciclo economico internazionale, il cui tratto peculiare è quello di essere condiviso dalla maggior parte delle aree. In un tale quadro il DEF apporta alcune revisioni alle principali variabili esogene internazionali: tassi di cambio, prezzo del petrolio e commercio mondiale.

Sulla base delle attuali quotazioni, il DEF assume per il 2017 un'ipotesi di svalutazione del cambio euro/dollaro di oltre il 4 per cento, a fronte della sostanziale stabilità, o del lieve apprezzamento, indicato nei precedenti Documenti programmatici (Grafico 3).

GRAFICO R1.3



Dalla metà del 2014, con l'avvio della normalizzazione della politica monetaria statunitense, i capitali internazionali hanno ripreso a dirigersi verso gli Stati Uniti, generando un rapido apprezzamento del dollaro. La tendenza si è rafforzata dopo che il cambio di Amministrazione ha generato aspettative di adozione di una politica fiscale fortemente espansiva. Il *rally* post-elettorale si è successivamente esaurito, ma le quotazioni del dollaro continuano a essere sostenute dall'ampliamento dei differenziali di tasso di interesse, che la Bce ha dichiarato di non voler contrastare fino all'esaurimento della politica di QE. I valori particolarmente bassi dell'inflazione consentono, in Italia come nel resto di Europa, di tradurre in guadagni di competitività questo andamento del cambio euro/dollaro. Al diverso andamento del tasso di cambio è attribuito un miglioramento di 2 decimi di punto nella stima di crescita della nostra economia nel 2017.

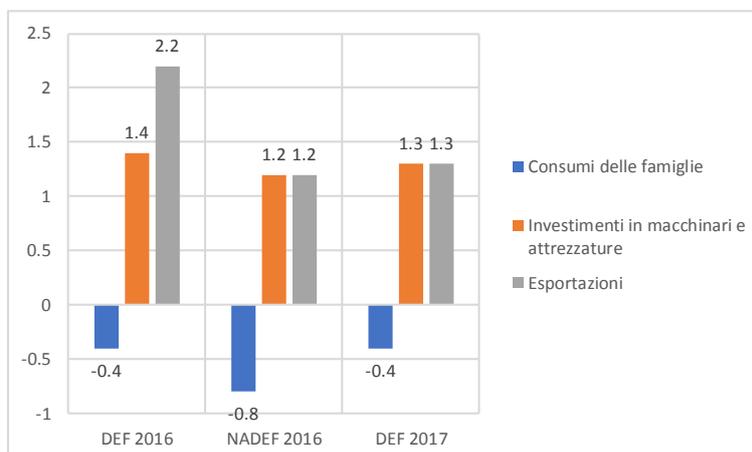
Il cambiamento delle ipotesi sul prezzo del petrolio, stimato aumentare dell'11 per cento rispetto al 12,7 e 16 per cento dei precedenti Documenti programmatici, non ha invece, nella misurazione fornita dal Governo, dimensioni tali da modificare il profilo della previsione. Quanto infine al commercio mondiale, esso, non presenta accelerazioni significative rispetto alla Nota di aggiornamento e rimane al di sotto delle attese incorporate nel DEF 2016. Di un decimo di punto è l'effetto attribuito alla revisione dell'ipotesi sul commercio mondiale.

Deve essere osservato che il contributo fornito dalla domanda mondiale all'espansione dell'economia italiana resta contenuto se confrontato con periodi passati. Il quadro internazionale continua infatti a configurare una ridotta capacità propulsiva degli scambi. Nella previsione governativa, la dinamica delle esportazioni resta pertanto sensibilmente al di sotto di quanto stimato nel DEF 2016. Il confronto con le stime programmatiche elaborate un anno fa (Grafico 4) mostra, al riguardo, una quasi perfetta sovrapposizione per quanto riguarda i consumi delle famiglie e gli investimenti in macchinari fissi, mentre per le esportazioni si osserva di contro un netto ridimensionamento dell'incremento atteso (circa un punto di minore accelerazione). Rispetto alla Nota di aggiornamento del settembre 2016, la differenza è invece dovuta per intero

all'allontanamento da una valutazione eccessivamente pessimistica sulla spesa delle famiglie, per la quale veniva indicata una decelerazione di ben otto decimi di punto, il doppio di quanto quantificato nello scenario del DEF.

GRAFICO R1.4

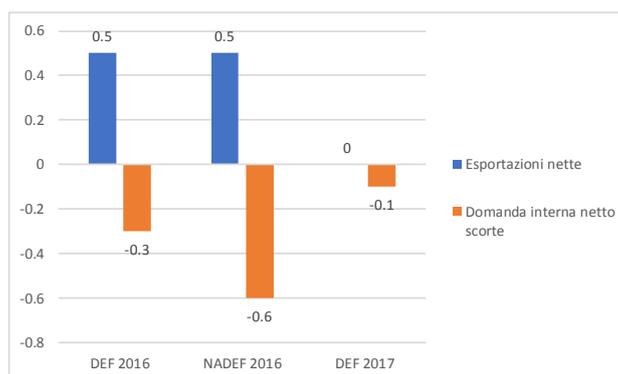
LA REVISIONE DELLE IPOTESI SULLE COMPONENTI DELLA DOMANDA AGGREGATA
(DIFFERENZE NEI SAGGI DI CRESCITA, 2017-2016)



L'analisi della revisione apportata alla stima dei contributi alla crescita (Grafico 5) conferma la minore rilevanza della componente estera per il consolidamento della ripresa dell'economia italiana. I quadri delineati dal DEF 2016 e poi dalla Nota di aggiornamento si caratterizzavano, entrambi, per il bilanciamento che le esportazioni nette sembravano poter offrire al deterioramento atteso per la domanda interna. Il nuovo scenario adottato nel DEF 2017 incorpora invece un sentiero di espansione più stabile, all'interno del quale il contributo alla crescita delle esportazioni nette e della domanda interna si attesterebbe sugli stessi valori registrati nel 2016.

GRAFICO R1.5

LA REVISIONE DELLE IPOTESI SULLA DOMANDA INTERNA E SULLE ESPORTAZIONI NETTE
(DIFFERENZE NEI CONTRIBUTI ALLA CRESCITA, 2017-2016)



Riquadro 2

IL CAMBIO DELL'EURO E LA POSIZIONE COMPETITIVA DELLE ECONOMIE DELL'AREA EURO

Dalla metà del 2014, dopo l'avvio da parte della Federal Reserve della fase di graduale normalizzazione della propria politica, i capitali internazionali hanno ripreso a dirigersi verso gli Stati Uniti, generando un rapido apprezzamento del dollaro. Il dollaro si è quindi rafforzato verso la maggior parte delle altre valute, realizzando un apprezzamento in termini di cambio effettivo di circa il 20 per cento.

Peraltro, l'afflusso dei capitali verso l'economia Usa si è verificato prevalentemente a scapito dei paesi emergenti; il deterioramento delle condizioni finanziarie, e la conseguente frenata della domanda interna di queste economie, è stata una delle ragioni del rallentamento globale prodotti dalla metà del 2015. Queste tensioni hanno quindi indotto la Fed a temporeggiare, rinviando il secondo aumento dei tassi a fine 2016 dopo il primo rialzo di fine 2015.

GRAFICO R2.1

CAMBIO NOMINALE EFFETTIVO DEL DOLLARO



CAMBIO DOLLARO EURO



L'euro non è che una fra le diverse valute verso le quali il dollaro si è rafforzato. Per questo motivo, a fronte di un apprezzamento del cambio effettivo del dollaro molto ampio, non si è simmetricamente materializzata una svalutazione della stessa entità da parte dell'euro, che si è deprezzato verso la valuta Usa, ma è rimasto stabile verso altre, e si è rafforzato nei confronti di altre ancora; fra queste ultime vi sono le valute di diverse economie emergenti e la sterlina.

A fronte di un ampio apprezzamento del dollaro, il deprezzamento dell'euro in termini di cambio effettivo è risultato quindi decisamente inferiore.

Negli ultimi due anni l'area euro si è anche caratterizzata per tassi d'inflazione bassissimi, prossimi a zero. Il guadagno di competitività misurato dagli indicatori di cambio reale è quindi superiore rispetto a quello che si osserva guardando solamente agli indici di cambio nominale.

CAMBIO NOMINALE EFFETTIVO DELL'EURO



CAMBIO REALE EFFETTIVO DELL'EURO



Rispetto a queste tendenze, nel corso degli ultimi mesi, con la nuova amministrazione, le aspettative sulla politica economica degli Stati Uniti sono cambiate. L'ipotesi di un policy mix basato su tagli delle imposte finanziati in deficit e introduzione di barriere commerciali dovrebbe fare rafforzare ulteriormente il dollaro. Dopo un primo *rally*, nel periodo immediatamente successivo alle elezioni, le spinte a favore della valuta americana si sono però attenuate, soprattutto a seguito dell'incertezza sulla effettiva entità delle misure che verranno adottate.

In ogni caso, la tendenza crescente dei tassi d'interesse Usa giocherà ancora a favore del dollaro nei prossimi trimestri. Nel caso in cui la politica fiscale americana dovesse effettivamente caratterizzarsi per rilevanti riduzioni di imposte, non si può peraltro escludere un ulteriore rafforzamento della valuta Usa.

Nel complesso, quindi, l'evoluzione della posizione competitiva sembra potere ancora favorire le esportazioni delle economie dell'area euro.

Riquadro 3

LA REVISIONE DELLA SPESA PER INTERESSI

Il DEF 2017 incorpora nuove previsioni sui tassi di interesse. Rispetto alla Nota di aggiornamento dello scorso settembre, la quantificazione della spesa per interessi passivi è stata incrementata di oltre 2 miliardi di euro già per l'anno in corso; nel 2019 la previsione risulta ora superiore di quasi 5,5 miliardi rispetto a quanto indicato nella Nota di settembre 2016.

La revisione delle stime appare coerente con i recenti andamenti osservati nelle aste dei titoli di Stato. A tal riguardo, il Grafico 1 mostra i rendimenti lordi in asta registrati a marzo 2017 e li pone a confronto con i rendimenti minimi dello scorso anno e con i rendimenti dell'asta del mese di marzo 2016.

Il confronto evidenzia che i titoli a breve termine sono stati collocati a marzo 2017 ad un tasso inferiore rispetto a quello di dodici mesi prima. Si sono registrati peggioramenti rispetto ai valori minimi del 2016, ma le ultime aste hanno comunque mostrato tassi negativi per i Bot a 6 e 12 mesi e per il CTZ.

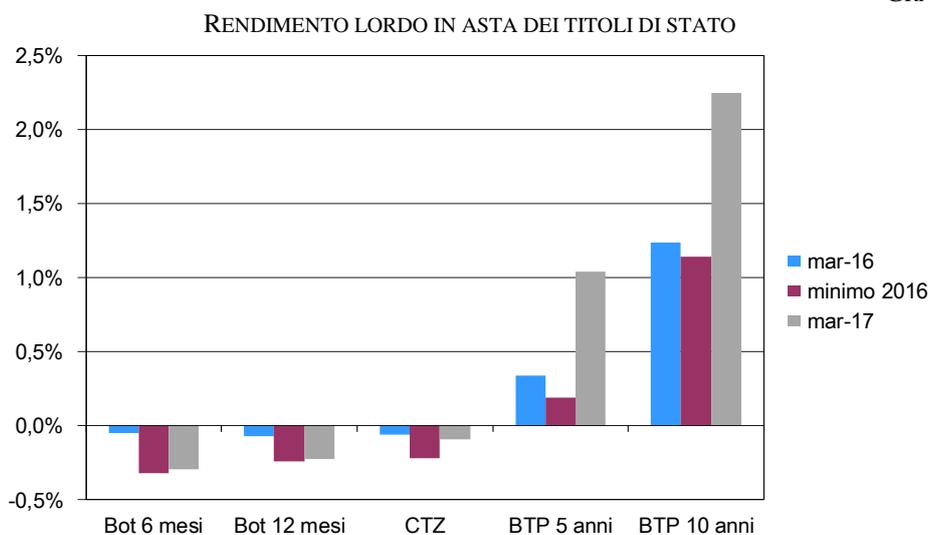
Situazione molto diversa per i titoli a più lungo termine. In questo caso si nota un'evidente differenza non solo rispetto ai minimi del 2016, ma anche rispetto all'asta di marzo 2016. A titolo di esempio, il Btp a 5 anni nell'asta di marzo 2017 è stato collocato con un rendimento lordo dell'1,04 per cento, contro un valore minimo di 0,19 per cento nel 2016 e contro lo 0,34 per cento del marzo 2016. Rispetto ad un anno prima, quindi, il rendimento in asta è triplicato. Situazione simile per il Btp a 10 anni, il titolo più rappresentativo. Nel marzo 2016 il rendimento lordo in asta fu pari all'1,24 per cento, il minimo dello scorso anno è stato l'1,14 per cento, mentre a marzo

2017 il rendimento lordo si è attestato al 2,25 per cento, quasi il doppio rispetto a 12 mesi prima. La curva dei rendimenti, quindi, è diventata più ripida rispetto a 12 mesi prima e le tensioni si sono scaricate con maggior intensità sui titoli con una *duration* maggiore.

Il livello atteso dei rendimenti resta comunque inferiore rispetto alla media di lungo periodo.

Un ulteriore fattore che consente di limitare l'impatto del rialzo dei tassi è l'allungamento della vita media del debito, che a marzo 2017 risultava pari a 81 mesi (rispetto ai 77 mesi di inizio 2016). Inoltre, paiono trovare gradimento sul mercato i titoli a più lunga scadenza, come il nuovo BTP a 50 anni. Ciò permette di ridurre il rischio tasso di interesse e di rendere più stabile nel tempo la spesa per interessi. Da ricordare è che nel 2017 il CTZ è tornato ad essere emesso mensilmente, mentre nel 2016 le aste erano state bimestrali, e che il BTP a 7 anni, emesso per la prima volta tra fine 2013 e inizio 2014, è ormai una presenza fissa nelle aste mensili.

GRAFICO R3.1



Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia.

Il Grafico 2 mostra l'ultima previsione governativa, quella contenuta nel DEF, e quella precedente, presentata nell'ultima Nota di aggiornamento.

Insieme alle due previsioni governative è mostrata anche una simulazione alternativa del CER. Alla base di tale simulazione ci sono i tassi di interesse mostrati nella Tavola 1. Rispetto alla precedente simulazione dello scorso settembre è stato incrementato soprattutto il tasso guida del Btp a 10 anni negli anni 2017 e 2018. Meno marcato l'aumento del rendimento medio dei Bot, che è previsto negativo nel 2017 e torna in territorio positivo nel 2018. Quindi, da un lato si è imposta una velocità di risalita dei tassi a lungo termine più rapida, dall'altro lato la parte a breve termine della curva è prevista essere meno sensibile al mutato scenario.

SPESA PER INTERESSI: CONFRONTO TRA SCENARI GOVERNATIVI E SIMULAZIONE, MILIONI DI EURO

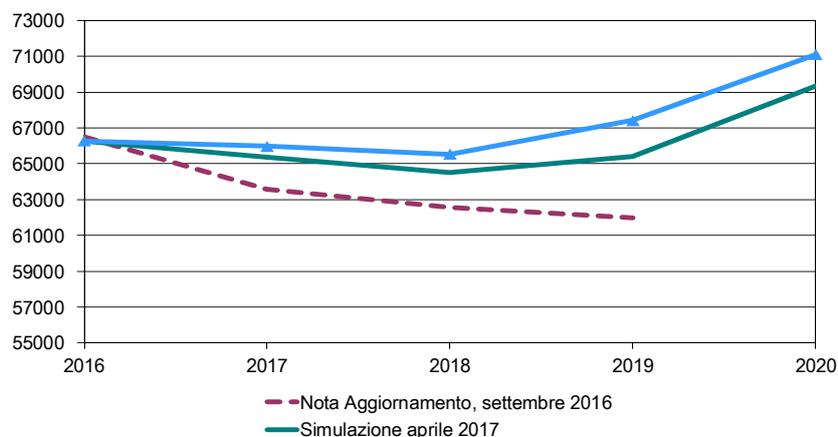


TAVOLA R3.1

TASSI DI INTERESSE, IPOTESI SOTTOSTANTI L'ESERCIZIO DI SIMULAZIONE

Tassi di interesse	2016	2017	2018	2019	2020
Bot medio	-0,16%	-0,20%	0,30%	1,00%	2,00%
Btp decennale	1,49%	2,20%	2,40%	2,60%	3,50%

Questa maggior lentezza dei tassi a breve a ritornare in territorio positivo e a salire con velocità è probabilmente la causa per cui la simulazione della spesa per interessi mostra valori inferiori rispetto alla previsione governativa. Infatti, per quello che si può desumere dalle descrizioni presenti nel DEF, nella previsione governativa si prevede un appiattimento della curva dei rendimenti dovuto ad un incremento più marcato della parte breve della curva. Nella simulazione, invece, la risalita dei rendimenti dei titoli a breve termine è più lenta. Questa impostazione è il frutto delle considerazioni di seguito riportate:

- l'evidenza degli ultimi mesi ha mostrato una maggior reattività dei tassi a medio lungo termine rispetto a quelli a breve, come mostrato anche nel Grafico 1;
- il tasso Bce sulle operazioni di rifinanziamento principale, il tasso di riferimento, è previsto rimanere agli attuali livelli ben oltre la fine del QE prevista attualmente a dicembre 2017. Ciò implica che i tassi a breve termine saranno condizionati nel 2017 e nel 2018 da una impostazione di politica monetaria che rimarrà decisamente espansiva con un impatto più duraturo proprio sui tassi a breve;
- i titoli di stato italiani a breve termine continueranno a rappresentare un'ottima alternativa al deposito presso la Bce e all'acquisto di altri titoli governativi perché il tasso offerto in Italia, seppur negativo, è migliore rispetto a quello di altri titoli e a quello del deposito presso l'istituto di Francoforte;
- gli acquisti di titoli di stato da parte delle Bce continueranno sicuramente fino a fine anno. Pur non andando ad influire direttamente sui titoli a brevissimo termine, tale operazione continua a far aumentare la liquidità in circolazione e a tenere bassi i rendimenti. Inoltre, la Bce ha previsto il reinvestimento delle somme quando i titoli arriveranno a naturale scadenza e ciò continuerà a mantenere elevata la liquidità e ad abbassare i rendimenti.

Per queste motivazioni, nella simulazione si ritiene che la crescita dei rendimenti sul breve termine sarà più graduale rispetto ai tassi a medio lungo termine.

Tuttavia, nonostante questa diversa impostazione rispetto al DEF, la simulazione mostra un andamento paragonabile a quello mostrato nel documento governativo. La differenza tra le due previsioni, con la simulazione che mostra una spesa inferiore, è di poco più di 600 milioni per l'anno in corso, 1 miliardo nel 2018, 2 miliardi nel 2019 e 1,8 miliardi nel 2020.

Nel dettaglio: per il 2017 le due previsioni sono pari a 66,0 (DEF) e 65,4 (simulazione alternativa) miliardi, nel 2018 si scende a 65,5 (DEF) e 64,5, nel 2019 entrambe le previsioni mostrano una crescita della spesa fino a 67,4 nel DEF e 65,4 miliardi nella simulazione alternativa. Infine, nel 2020 in entrambi i casi si prospetta un ulteriore aumento nel 2020 con valori pari a 71,1 miliardi nel DEF e 69,3 nella simulazione alternativa.

Nel complesso, sembra essersi esaurito il cuscinetto offerto negli scorsi anni dalla spesa per interessi, sistematicamente sopravvalutata nei Documenti programmatici e quindi utilizzata, a consuntivo, per compensare scostamenti di segno opposto in altre voci del bilancio pubblico.

Riquadro 4

ATTUAZIONE DELLE RIFORME DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA

Il DEF dà conto, come di consueto, delle modifiche e delle riforme intervenute nell'esercizio precedente nella materia della contabilità pubblica.

Il 2016 è stato un anno che ha registrato una notevole mole di riforme, dal momento che sono state attuate le deleghe contenute nella legge di contabilità in materia di revisione della spesa e potenziamento del bilancio di cassa. Argomenti, questi, su cui la Corte ha avuto modo di esprimersi nelle varie sedi.

Da sottolineare in particolare, per quanto concerne la revisione della spesa, la introduzione della nuova unità elementare di bilancio dello Stato costituita dalle azioni, che a regime dovrebbero sostituire i capitoli, dopo adeguata sperimentazione (attualmente in corso). Lo scopo è, da un lato, rendere più leggibile l'oggetto del voto parlamentare, che rimane a livello di programma (che raggruppa a sua volta più azioni) e, dall'altro, pervenire ad un maggior livello di flessibilità gestionale, essendo il numero delle azioni inferiore a quello dei capitoli.

Sul tema della riforma della spesa vanno poi menzionate la introduzione a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale, il che passa attraverso l'adozione di un piano dei conti integrato, e la disciplina del processo di formazione del bilancio attraverso l'assegnazione ai singoli dicasteri di obiettivi di spesa e delle relative risorse.

Per quanto attiene poi al potenziamento del bilancio di cassa, si sottolineano due passaggi-chiave: da un lato, la sperimentazione del passaggio alla cd. "competenza potenziata" e, dall'altro, l'obbligo di predisporre il cronoprogramma dei pagamenti. Particolarmente rilevante è il primo meccanismo, che spezza la consolidata contemporaneità tra assunzione dell'impegno e registrazione in bilancio in conto competenza, la quale ultima invece viene rilevata ora – con la riforma - all'atto della esigibilità dell'obbligazione assunta, avvicinandosi dunque alla cassa.

Risulta evidente dunque il collegamento stretto che passa tra le due citate innovazioni.

Nel quadro della rivisitazione della materia si registra altresì la ridisciplina dei residui, di cui vengono modificati i termini di conservazione e per i quali viene prevista la possibilità di riscrivere in conto competenza in esercizi successivi le somme in questione, anche tenendo conto del profilo della cassa. Sono ovviamente previste discipline diverse a seconda si tratti di disponibilità correnti ovvero di conto capitale.

Il DEF dà anche conto della novità intervenuta circa la struttura della legge di bilancio per il 2017, ossia l'avvenuta implementazione della integrazione tra i precedenti disegni di legge di stabilità e di bilancio in senso stretto. Come già sottolineato dalla Corte, si è avviata una nuova flessibilità (verticale per i fattori legislativi ed orizzontale tra esercizi in riferimento alla cassa), è stata arricchita la sezione a legislazione vigente con la modulazione di alcune tipologie di spese prima decise dalla legge di stabilità ed è stata inaugurata la nuova interpretazione in ordine alla nuova

accezione del concetto di copertura della legge di bilancio, tenendo conto del vincolo della disciplina europea.

Infine, il DEF dà anche conto dei progressi compiuti nel 2016 in ordine a due rilevanti settori in tema di contabilità pubblica: da un lato, il progressivo completamento del processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche e, dall'altro, l'arricchimento della banca dati unitaria di tutti gli enti afferenti al settore pubblico sulla base delle definizioni statistiche in essere.

Riquadro 5

EQUILIBRI DI BILANCIO E INVESTIMENTI DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Il 2016 rappresentava per gli enti locali una occasione favorevole per riprendere una politica espansiva della spesa in conto capitale; infatti, dopo un lungo periodo in cui i vincoli del Patto di stabilità interno – resi più stringenti anche da tagli delle risorse cumulati negli anni – richiedevano alle amministrazioni saldi in avanzo (frequentemente conseguiti sacrificando gli investimenti), nel 2016 risultava sufficiente il pareggio tra entrate e spese finali di competenza. Un'opportunità resa anche più vantaggiosa dall'inclusione tra le entrate finali del fondo pluriennale vincolato (al netto delle quote provenienti da indebitamento) e dalla non considerazione, invece, degli stanziamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità con la conseguenza di vedere ampliata la propria capacità di spesa in conto capitale finanziata con avanzo di amministrazione o debito.

Sulla base dei primi risultati disponibili nel sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, emerge che gli enti territoriali nel loro complesso (in particolare comuni e regioni) hanno conseguito agevolmente gli obiettivi richiesti.

I comuni espongono un saldo positivo di oltre 3,9 miliardi, con un eccesso di risparmio decisamente importante (4 miliardi); analogo il risultato delle regioni con un saldo di 6,1 miliardi a fronte di un obiettivo di 1,9. Quindi, proprio come avveniva durante la vigenza del vincolo del Patto, si sono realizzati importanti avanzi non utilizzati nonostante che ad evitare la dispersione degli spazi finanziari in eccesso e favorire la spesa per investimenti abbiano concorso anche le intese regionali. Esse, in attuazione dell'art. 10 della legge 243/2012, poi modificato dalla legge 164/2016, e in continuità con l'impianto disegnato dal Patto, hanno consentito compensazioni di spazi di saldi all'interno del territorio regionale (subordinatamente anche a livello nazionale) con l'intento di calibrare gli obiettivi sull'effettivo fabbisogno di spesa per investimenti di ciascun ente.

L'ampio *overshooting* confermerebbe dunque l'ipotesi che l'utilizzo dei maggiori spazi e della flessibilità insita nel nuovo meccanismo di calcolo del saldo rimangano comunque fortemente condizionati dai vincoli di bilancio previsti dal d.lgs. 118/2011 che prevalgono rispetto all'equilibrio di finanza pubblica. L'immutata situazione che emerge al termine del primo anno del nuovo vincolo induce a ritenere che quasi un ventennio di applicazione della regola fiscale non sembra riuscito, nella sostanza, a ricondurre le amministrazioni ad una gestione virtuosa delle proprie finanze, con la conseguenza che anche il tanto atteso superamento del Patto non consente di apprezzare gli effetti positivi sperati in termini di aumento della capacità di spesa.

Tuttavia considerazioni differenti possono essere svolte osservando l'andamento degli impegni e dei pagamenti in conto capitale nell'ultimo periodo. I dati degli equilibri 2016 dei comuni confrontati con i rendiconti degli anni precedenti, evidenziano per il triennio 2014- 2016 una spesa in conto capitale (al netto della spesa per concessione di crediti) caratterizzata da un profilo crescente: dagli 8,9 miliardi del 2014 si passa a 13,9 del 2016. Peraltro le incertezze che emergono nell'avvio della nuova contabilità armonizzata da parte degli enti locali rende al momento non valutabile il peso delle reimputazioni di spesa che potrebbero alterare il confronto del dato negli ultimi due anni. Un andamento in crescita si evidenzia anche negli impegni delle regioni a statuto ordinario e pertanto se i trend fossero confermati anche nelle risultanze definitive a rendiconto, ciò potrebbe rappresentare un segnale importante sull'efficacia degli strumenti attivati nel

superare difficoltà strutturali che hanno finora rallentato le scelte di investimento delle amministrazioni territoriali.

Sotto il profilo dei pagamenti – definitivamente liberati dal vincolo del patto – il 2016 registra, invece, investimenti fissi lordi delle amministrazioni locali in termini di contabilità nazionale in flessione di oltre il 5 per cento rispetto al 2015 fermandosi a poco più di 34 miliardi (36,6 nel 2015). Nello scorso autunno, pur rivedendo in peggioramento la previsione del Def 2016, nel preconsuntivo della Nota si prefigurava una crescita di tale aggregato di poco inferiore all'1 per cento. In attesa dei dati di consuntivo una prima valutazione del contributo offerto dalle amministrazioni locali è possibile da un esame dei pagamenti per spesa di investimenti sulla base dei dati Siope. Pur tenendo presente le differenze relative alle diverse modalità di costruzione dei dati (il dato dei pagamenti non considera la spesa per ricerca e sviluppo), l'osservazione di tali risultati permette di valutare in cosa si sia tradotto lo stimolo all'accumulazione operato attraverso la modifica delle misure che garantiscono il contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

La spesa per investimenti delle Regioni e delle Province Autonome presenta, nel 2016, 1,9 miliardi di pagamenti, a fronte di 2,3 miliardi del 2015 (-16,5 per cento) e 2,1 miliardi del 2014. Dopo la ripresa di poco superiore al 6 per cento che ha caratterizzato il biennio 2014-2015, la spesa torna quindi a presentare un andamento critico.

Ad influenzare negativamente il dato complessivo del comparto sono le Regioni a statuto speciale che registrano nel 2016 un calo degli investimenti superiore al 40 per cento (-42,4 per cento per gli investimenti fissi), laddove, invece, la performance delle Regioni a statuto ordinario risulta decisamente più positiva con una spesa complessiva per investimenti che passa da 799 milioni del 2015 a oltre 1 miliardo del 2016 (+28,3 per cento). Circa l'80 per cento degli investimenti 2016 delle RSO è rappresentato da investimenti fissi (terreni, fabbricati, infrastrutture), di cui il 38,3 per cento riguarda le vie di comunicazione (313,5 milioni dei quali 269 effettuati dal Veneto); seguono le opere di sistemazione del suolo (15,6 per cento) effettuate da tutte le Regioni fatta eccezione per la Liguria (gli importi più elevati si registrano per la Calabria, la Lombardia e il Veneto). Soltanto in quattro Regioni risultano pagamenti riferiti all'edilizia scolastica: in particolare due Regioni, il Lazio (circa 3 milioni) e la Puglia (circa un milione), coprono pressoché completamente i pagamenti per tale tipologia di spesa.

La spesa di investimenti dei comuni si attesta a 9,3 miliardi, tornando ai livelli del 2014 e registrando rispetto all'anno precedente una flessione del 15,2 per cento. Il 2015 sembrava aver rappresentato per i Comuni l'anno di svolta per la spesa in conto capitale, sbloccando un andamento negativo che continuava a replicarsi ormai da molti anni, ma la nuova battuta d'arresto rilevata nel 2016 ridimensiona fortemente quel risultato positivo che sembra rimanere un picco isolato e non un segnale di una ripresa strutturale degli investimenti locali. Le cautele espresse da più parti di fronte a un dato 2015 in deciso rialzo che si temeva fortemente condizionato dai pagamenti finali riferiti alla programmazione comunitaria 2007-13, si sono rivelate fondate. Va peraltro sottolineato che gli investimenti costituiscono nel periodo 2015-2016 una quota costante della spesa in conto capitale pari all'86 per cento e che, in particolare gli investimenti fissi, segnano sì un deciso calo nel 2016, ma si mantengono comunque ad un livello di poco superiore al 2014 (+0,9 per cento). Ciò avviene soprattutto nei comuni piccoli, medi e medio-grandi (fino a 60.000 abitanti) che riportano una variazione di spesa 2016/2014 pari a +8,7 per cento; le città più grandi, in special modo i comuni con oltre 250.000 abitanti, presentano invece una flessione che va a rafforzare il trend già negativo registrato nel 2015, perdendo nel triennio il 25 per cento della spesa per investimenti fissi. La tipologia di investimenti fissi su cui si sono concentrate le risorse dei comuni nel 2016 riguarda principalmente – come per le Regioni – le vie di comunicazione (23,6 per cento), seguite dalle opere sui fabbricati civili ad uso abitativo commerciale ed istituzionale, in cui sono ricompresi gli edifici scolastici (19,4 per cento) e dalle due categorie più residuali: altre infrastrutture (13,2 per cento) e altri immobili (17,8 per cento). I dati annuali di cassa sembrano, dunque, deludere le aspettative di un consolidamento della ripresa della spesa di investimento evidenziata nel 2015 per gli enti territoriali. I segnali non appaiono incoraggianti a prima vista, ma non vanno comunque sottovalutati alcuni elementi

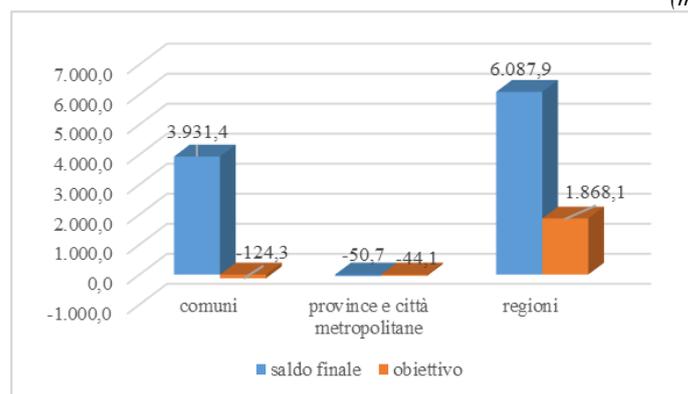
positivi: da una parte la crescita che si è riscontrata nelle RSO, seppure concentrata in alcune regioni, e dall'altra il dato relativo ai comuni che mostra come nel complesso il profilo della spesa per investimenti locali sia rimasto invariato nel triennio, marginalmente caratterizzato da un lieve incremento. Spicca invece, ma rimane isolato, l'esito del 2015 come anno eccezionale, non rappresentativo di un trend e fortemente condizionato dalla fase conclusiva del precedente ciclo di programmazione comunitaria e pertanto condizionato da una accelerazione della spesa che non poteva considerarsi strutturale.

Negli ultimi anni il livello di attenzione prestato alla progressiva atrofizzazione degli investimenti locali è stato crescente e nel tentativo di aggredire il problema sotto tutti i punti di vista, il passaggio dalla regola del Patto all'equilibrio di finanza pubblica non è l'unico strumento messo in campo. Altre misure ed interventi sono stati attivati su diversi fronti ritenuti strategici: risorse e sblocco della spesa per l'edilizia scolastica, pianificazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico, finanziamenti e accelerazione dei progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi, definizione di nuovi strumenti per una *governance* multilivello degli investimenti locali.

Una pluralità di misure, azioni, risorse, opportunità caratterizzati da finalità specifiche diverse ma accomunati dall'unico obiettivo di essere di stimolo ad una politica territoriale di sviluppo; espressione di uno sforzo programmatico considerevole, ma che deve ancora tradursi nei risultati sperati.

GRAFICO R5.1

OBIETTIVO E SALDO 2016 DI REGIONI, COMUNI ED ENTI DI AREA VASTA
(milioni)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del monitoraggio patto/equilibri della RGS

TAVOLA R5.1

SPESA PER INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI (PAGAMENTI)

	2015	2016	var
regioni e province autonome	2.276,1	1.900,5	-16,5
comuni, province, città metropolitane, commissari straordinari delle province, gestioni commissariali dei comuni, unioni di comuni	12.229,7	10.438,1	-14,7
di cui:			
comuni	10.938,9	9.277,5	-15,2
province	1008,2	830,4	-17,6
città metropolitane	182,4	232,9	27,7
unioni di comuni	97,4	92,2	-5,4
comunità montane, isolate e consorzi tra enti	227,3	183,8	-19,1
camere di commercio	19,7	18,8	-4,4
enti parco	33,0	14,4	-56,5
enti di ricerca	219,1	201,7	-7,9
università	773,7	635,2	-17,9
strutture sanitarie	1.797,6	1.480,9	-17,6
TOTALE AMM. LOCALI	17.576,2	14.873,4	-15,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Siope

Riquadro 6

II PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

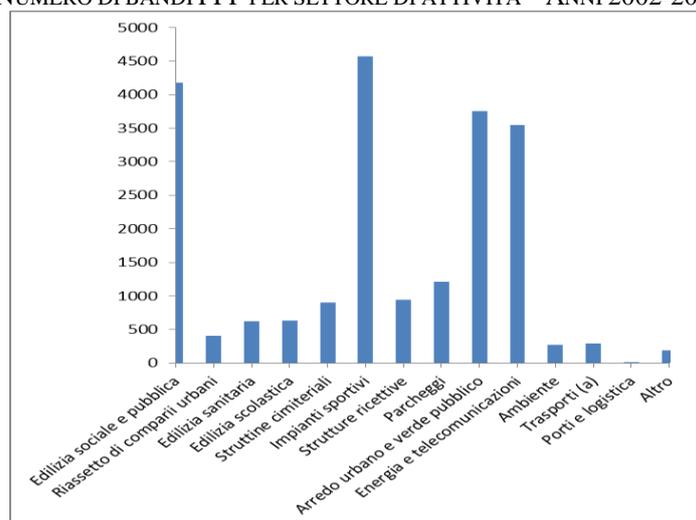
Un ruolo strategico nel rilancio degli investimenti può essere svolto dai partenariati pubblico-privati (PPP). Diffusi da anni nei principali paesi, essi rappresentano un modello ormai consolidato anche in Italia, dove si confermano come un'opportunità per superare il *gap* infrastrutturale del Paese in un quadro di sostenibilità per la finanza pubblica.

Secondo i dati dell'Osservatorio nazionale, il mercato italiano dei PPP è rappresentato nel periodo 2002-2014 da circa 22.500 bandi di gara, per un valore complessivo di circa 73 miliardi; 3.000 gli avvisi nel 2014, per un controvalore di 4,4 miliardi. Predominante (80 per cento dei bandi), nel periodo, la concessione di servizi che evidenzia come le amministrazioni committenti tendano a ricercare operatori che siano in grado sia di costruire le infrastrutture che di gestire servizi di pubblica utilità.

La maggior parte delle gare per i PPP, promosse soprattutto dagli Enti locali per la costruzione e gestione degli impianti sportivi, per interventi nell'ambito dell'edilizia sociale pubblica, dello sviluppo urbano e dell'energia, sono in genere di dimensioni ridotte: quasi il 90 per cento presenta, infatti, importi inferiori ai 5 milioni.

GRAFICO R6.1

NUMERO DI BANDI PPP PER SETTORE DI ATTIVITÀ – ANNI 2002-2014



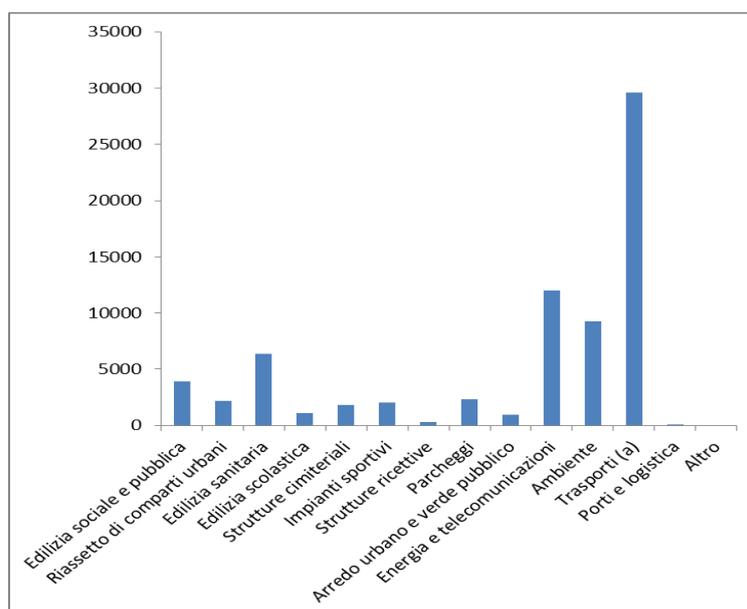
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM-DIPE

Ciò, a fronte di alcuni grandi progetti, con importi superiori ai 50 milioni, che interessano strade e autostrade, metropolitane e ospedali. Tra questi si segnala il settore sanitario, tra i più attivi nell'utilizzo del PPP, con la realizzazione di investimenti rilevanti, già a partire dai primi anni del 2000.

Finalizzato a rinnovare la rete ospedaliera, utilizzando lo schema del canone/corrispettivo di disponibilità per remunerare la maggior parte dell'investimento, il modello di PPP è stato poi applicato nelle infrastrutture di tipo economico, dove è più difficile intercettare investitori disposti a rischiare.

A fronte della crescita dei bandi pubblicati, si è rilevato tuttavia, negli anni osservati, una dimensione più contenuta delle aggiudicazioni ma, soprattutto, dei *closing* finanziari. Tra le ragioni che non hanno consentito finora un adeguato sviluppo dei PPP, vi è stata la complessità degli schemi di partenariato e la difficoltà di definire progetti ben strutturati, affidabili dal punto di vista dei tempi di realizzazione e dei costi, e tali da dare garanzie di certezza ai quadri previsionali ed ai piani economico finanziari. A questi elementi si è aggiunta l'incertezza del quadro giuridico che ha contribuito alla crescita del contenzioso.

IMPORTO DEI BANDI DI PPP PER SETTORE DI ATTIVITÀ - ANNI 2002-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati PCM-DIPE

Tali criticità, tuttavia, sono state già in parte superate con l'introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) che ha definito per la prima volta l'istituto del Partenariato pubblico privato (PPP) come disciplina generale autonoma e a sé stante, quale forma di cooperazione tra istituzioni pubbliche e operatori privati per il finanziamento, la costruzione e la gestione di infrastrutture e di servizi pubblici. Il nuovo Codice non si limita ad inquadrare il PPP all'interno di una, seppure ampia, definizione, ma dedica ai contratti di partenariato una serie di disposizioni mirate, tra gli altri, ad assorbire buona parte dei concetti e delle prassi derivanti dall'estesa documentazione normativa ed economica prodotta sulla materia, negli ultimi dieci anni, dalle maggiori istituzioni nazionali ed europee quali l'Anac, il Mef, l'Istat, solo per citarne alcune (modifiche ed integrazioni al Codice, anche nell'ambito del partenariato, allo scopo di migliorarne l'applicazione sono tuttora in corso)⁶. L'intervento apporta modifiche e integrazioni al Codice, volte a perfezionarne l'impianto normativo confermandone i pilastri fondamentali, in modo da perseguire efficacemente l'obiettivo dello sviluppo del settore.

Nel loro insieme, le nuove disposizioni individuano una categoria giuridica ampia, caratterizzata da specifici elementi sostanziali che consentono, da un canto di rispettare, i vincoli che gravano sulla finanza pubblica, dall'altro, di recepire opportunità di "flessibilità operativa ed innovatività gestionale". Ciò consente alle amministrazioni pubbliche di utilizzare tutte le forme che il modello del partenariato può assumere nell'ambito delle politiche di investimento in opere pubbliche e fornitura di servizi.

In linea con la prassi consolidata in ambito europeo nel settore degli investimenti, contestualmente alla riforma del Codice, sono stati disegnati specifici strumenti (quasi tutti ormai prossimi all'approvazione e diffusione) volti a facilitare l'applicazione degli schemi di PPP. Predisposti all'interno del gruppo di lavoro interistituzionale guidato da RGS, e finalizzati a rimuovere una parte degli ostacoli legati alla complessità dello strumento, alcuni di essi rivestono particolare rilievo. Tra questi si segnalano: il modello di Convenzione standard per tutti i contratti di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche e il varo delle Linee guida dell'Anac, sentito il Ministero dell'Economia e delle finanze, per lo svolgimento del

⁶ Cfr. il decreto legislativo Correttivo del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, adottato a norma dell'articolo 1, comma 8, della legge delega n. 11 del 2016 e in esito alla consultazione pubblica, approvato dal Consiglio dei ministri del 15/7/2017.

“Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull’attività dell’operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato”.

Il PPP, in conclusione, non può essere considerato solo una modalità di finanziamento che permette di integrare risorse pubbliche, ma soprattutto uno strumento capace di migliorare la qualità dei servizi. E’ necessario, pertanto, proseguire nella implementazione delle politiche, in gran parte avviate, mirate al miglioramento di un sistema più stabile, più certo e più trasparente⁷.

Riquadro 7

LE MISURE DI CONTROLLO DELLA SPESA E PER GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI IN SANITÀ

Si è intensificato, nell’anno, lo sforzo di mettere a disposizione delle aziende e degli operatori del settore sanitario strumenti volti a ridurre l’incidenza dei costi di beni e servizi, spingere ad un più appropriato utilizzo delle risorse e riassorbire differenze poco giustificabili nei costi di tali forniture.

A inizio anno era stato pubblicato il dPCM (con l’intesa della Conferenza Stato-Regioni) che dispone che, per il biennio 2016-2017, per farmaci, vaccini, ausili per incontinenza, medicazioni aghi e siringhe, 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 gli acquisti di *stent*, protesi d’anca, defibrillatori, pace maker e servizi di gestione pulizia e manutenzione degli immobili per importi sopra soglia comunitaria, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale ricorrono a Consip S.p.A. o agli altri Soggetti Aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure⁸. In sede di definizione del provvedimento è stato stimato che la spesa interessata è pari a 12,8 miliardi per beni (il 51 per cento della spesa complessiva per beni e servizi sanità) e di circa 3 miliardi per i servizi di uso comune. Per ogni categoria merceologica è predisposta una documentazione a supporto dell’aggregazione e razionalizzazione della spesa attraverso i Soggetti Aggregatori, che riguarda la descrizione della categoria merceologica e l’analisi per tipo prodotto.

Tale attività si è affiancata a quella prevista con il d.l. n. 98 del 2011, che ha attribuito all’Osservatorio dei contratti pubblici il compito di pubblicare le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a dispositivi medici, farmaci per uso ospedaliero, servizi sanitari e non sanitari, individuati dall’Agenzia per i servizi sanitari regionali (AGENAS) tra quelli di maggiore impatto sulla spesa sanitaria complessiva⁹. Una rilevazione che è stata preceduta da una consultazione dei soggetti interessati e degli *stakeholders* del settore. Nel 2016 sono state aggiornate le rilevazioni.

⁷ Le Linee guida ANAC vanno oltre i contenuti previsti dall’art. 181, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016 (monitoraggio delle amministrazioni, cui è dedicata la seconda parte), e contengono una prima parte interamente dedicata all’analisi dettagliata delle varie tipologie di rischio che si possono presentare, alla creazione della cd. “*matrice dei rischi*” (documento da allegare alla convenzione/contratto di PPP o concessione) ed alla revisione del piano economico e finanziario che può essere necessaria al verificarsi di fatti non riconducibili all’operatore economico e non relativi a rischi allo stesso trasferiti. Inoltre, ai fini della verifica del mantenimento del rischio in capo all’operatore, il contratto deve contenere adeguate previsioni per consentire adeguate valutazioni del livello di qualità del servizio che l’operatore è tenuto a garantire (*Service level agreement*) con previsione di eventuali penali o decurtazione dei canoni in caso di mancato rispetto.

⁸ L’Autorità Nazionale Anticorruzione non rilascia il codice identificativo gara (CIG) alle stazioni appaltanti che, in violazione degli adempimenti previsti dal comma 11, non ricorrono a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore.

⁹ Dal luglio 2012, sul sito dell’A.N.A.C., sono state pubblicate le elaborazioni dei prezzi di riferimento relativamente a: principi attivi; dispositivi medici; servizio di ristorazione; servizio di pulizia; servizio di lavanderia/lavanoio; 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 sono state attivate ben 7 procedure per bandi del sistema dinamico. Il Sistema Dinamico di Acquisizione della PA (SDAPA) è un processo di acquisizione interamente elettronico. Per tutto il periodo previsto, gli operatori che hanno soddisfatto i criteri di una selezione iniziale sono ammessi a presentare un'offerta per specifici appalti indetti dalle Amministrazioni (per quantitativi, valore e caratteristiche dei beni di volta in volta necessari); appalti che seguono le norme della procedura ristretta. Gli obiettivi principali che ci si propone con tale sistema sono quello di abbattere i tempi di definizione dell'appalto, conservando i benefici di un processo competitivo, e di consentire alle Amministrazioni di soddisfare esigenze specifiche. Esso dovrebbe permettere anche di superare, almeno in parte, i limiti delle procedure centralizzate in relazione a concorrenzialità e parità di trattamento tra aziende di dimensioni diverse. I bandi, la cui validità va dalla metà del 2016 a metà 2019-2020, riguardano endoprotesi ortopediche, servizi lava-nolo, farmaci, antisettici aghi e siringhe, apparecchiature elettromedicali, ausili tecnici e ossigenoterapia.

Una valutazione dell'effettivo risparmio conseguito da tali strumenti e dalle modalità di acquisizione delle forniture è ancora prematura. Nella indagine MEF ISTAT diffusa a febbraio scorso si è dato conto, per la prima volta, di rilevazione di una specifica categoria di spesa sanitaria, quella per i presidi per l'autocontrollo della glicemia, che in convenzione Consip risultano sensibilmente più convenienti (-18 per cento per le strisce reattive e -43 per cento per le lancette pungidito) rispetto al prezzo medio praticato alle Pubbliche amministrazioni che acquistano al di fuori delle convenzioni".

Riquadro 8

I DISPOSITIVI MEDICI

Nel 2016 la spesa per dispositivi medici è aumentata dell'1,3 per cento. Diversi gli andamenti per i principali aggregati: la spesa per dispositivi diagnostici in vitro e per quelli impiantabili attivi indicano una crescita, rispettivamente, dell'1,3 e del 3,5 per cento mentre aumentano dell'1 per cento gli esborsi per gli altri dispositivi.

Diversi sono gli andamenti per area territoriale: nelle Regioni a statuto speciale del Sud la crescita è del 2,2 per cento ed è da ricondurre al forte incremento registrato nei dispositivi medici (+4,3 per cento), solo in parte compensato dalla flessione della spesa per quelli impiantabili e soprattutto per quelli diagnostici in vitro; nelle Regioni centrali, si registra una crescita più contenuta ma come risultato di un aumento superiore al 16 per cento degli acquisti di dispositivi impiantabili attivi; nelle Regioni a statuto speciale del Nord la crescita complessiva molto superiore alla media (+5 per cento) è da ascrivere ai dispositivi diagnostici in vitro (+25 per cento) e a quelli impiantabili in vitro.

Si confermano le differenze in termini di spesa pro capite tra aree: superiore di oltre il 30 per cento rispetto alla media quella nelle RSS del Nord e del 9 per cento quella delle Regioni del Centro. Nelle RSO meridionali i pagamenti per dispositivi impiantabili risulta superiore di poco meno del 50 per cento alla media nazionale, mentre nelle RSS del Nord quelli per diagnostica in vitro risultano superiori del 36 per cento.

Sul fronte dei dispositivi medici vanno sottolineati i progressi compiuti nella costruzione e operatività degli strumenti di governo degli andamenti della spesa e di tutela della qualità dell'assistenza rappresentati dal sistema Banca Dati e Repertorio dei Dispositivi Medici e (BD/RDM) dal Flusso informativo per il monitoraggio dei consumi che rappresentano un punto di riferimento frutto della collaborazione tra autorità centrali e Regioni.

LA SPESA PER DISPOSITIVI MEDICI NEL 2016

REGIONE	2016			
	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)
	in milioni di euro			
Totale	5.839,7	3.983,7	521,3	1.334,8
Regioni in PDR	2.561,4	1.668,3	263,6	629,4
altre Regioni	3.278,4	2.315,3	257,7	705,4
Rso	4.925,6	3.344,3	449,9	1.131,4
Rso Nord	2.375,9	1.688,5	176,4	511,0
Rso Centro	1.268,7	878,1	91,7	299,0
Rso Sud	1.280,9	777,7	181,8	321,4
Rss	914,2	639,4	71,4	203,4
Rss Nord	301,9	213,6	16,5	71,8
Rss Sud	612,3	425,8	54,9	131,6
	variazione 2016/2015			
Totale	1,3	1,0	3,5	1,3
Regioni in PDR	1,1	1,6	2,0	- 0,7
altre Regioni	1,5	0,6	5,1	3,1
Rso	1,0	0,8	3,5	0,6
Rso Nord	1,2	1,8	- 2,2	0,5
Rso Centro	0,5	- 1,1	16,1	1,0
Rso Sud	1,0	0,7	3,7	0,2
Rss	3,1	2,4	3,1	5,3
Rss Nord	5,0	- 1,1	18,0	24,9
Rss Sud	2,2	4,3	- 0,6	- 3,0
	spesa pro capite			
Totale	96,3	65,7	8,6	22,0
Regioni in PDR	88,6	57,7	9,1	21,8
altre Regioni	103,2	72,9	8,1	22,2
Rso	95,6	64,9	8,7	22,0
Rso Nord	93,7	66,6	7,0	20,2
Rso Centro	105,1	72,8	7,6	24,8
Rso Sud	90,8	55,1	12,9	22,8
Rss	100,0	70,0	7,8	22,3
Rss Nord	125,4	88,7	6,9	29,8
Rss Sud	90,9	63,2	8,2	19,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati NSIS

Il sistema banca dati e Repertorio dei dispositivi medici consente di raccogliere e rendere disponibile agli operatori e al pubblico l'articolazione dell'offerta di dispositivi medici sul mercato italiano. La registrazione nella banca dati rappresenta la modalità di comunicazione dei dati riguardanti i dispositivi medici immessi sul mercato italiano da parte del fabbricante/mandatario all'Autorità competente italiana. Il Repertorio ricomprende, invece, un sottoinsieme di dispositivi medici presenti nella Banca Dati, per i quali il fabbricante rende disponibili informazioni agli operatori del SSN. I dispositivi sono classificati raggruppandoli in modo omogeneo, secondo criteri che ne consentono un confronto all'interno dello stesso segmento di classificazione.

Il CND (Consiglio Nazionale dei Dispositivi) unitamente al numero di repertorio, nell'ambito dei processi d'acquisto da parte del Sistema Sanitario Nazionale, può consentire di pervenire alla

definizione di prezzi di riferimento per classi e sottoclassi omogenee, oltre a rappresentare un utile strumento di controllo e di verifica della qualità dell'offerta¹⁰.

Elemento prezioso per monitorare il consumo di dispositivi medici da parte delle strutture del SSN e la relativa spesa sostenuta è il flusso informativo per il monitoraggio dei consumi dei dispositivi medici direttamente acquistati dal Servizio Sanitario Nazionale. Esso fornisce per ciascun acquisto informazioni relative al soggetto acquirente, al dispositivo acquisito (identificato attraverso numero di Repertorio, la classificazione CND e il fabbricante, ecc.) alle quantità e alla spesa sostenuta per unità.

Il flusso informativo ha la duplice finalità di consentire il monitoraggio dei consumi e della relativa spesa, nonché il monitoraggio dei contratti di acquisto di dispositivi. La rilevazione non risulta ancora completa in modo omogeneo sul territorio nazionale. L'entrata a regime del Flusso Contratti consentirà di ampliare ulteriormente la conoscenza della spesa sostenuta dalle strutture sanitarie, integrando i dati di spesa rilevati con il Flusso Consumi con la modalità di approvvigionamento

¹⁰ Come ricordato anche nel recente “Rapporto sulla spesa rilevata dalle strutture sanitarie pubbliche del SSN per l'acquisto di dispositivi medici” (Ministero della salute, dicembre 2016) i produttori italiani che operano nel settore dei dispositivi medici sono caratterizzati da un alto livello di innovazione e mostrano *performance* migliori della media. L'osservatorio Produzione, Ricerca e Innovazione (PRI di Assobiomedica) ha censito 4.480 imprese che in Italia operano nel settore dei dispositivi (di cui il 53 per cento si occupa di produzione, il 42,6 per cento di distribuzione ed il restante 4,4 per cento di servizi). Esse occupano 68.189 dipendenti (di cui il 60,1 per cento in imprese di produzione, il 32,2 per cento in imprese di distribuzione ed il 7,7 per cento in imprese di servizi) e hanno un fatturato medio di 5,4 milioni di euro (Assobiomedica, 2016).