



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

**CAMERA DEI DEPUTATI e SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONI BILANCIO**

**Esame del Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla  
manovra di finanza pubblica per gli anni 2008-2011**

Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica - ISAE

Martedì, 17 luglio 2007

*In occasione dell'Audizione sul Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2008-11, l'ISAE fornisce le proprie riflessioni e alcuni materiali di discussione su tre ordini di questioni: la situazione macroeconomica interna e internazionale alle soglie dell'estate e la rispondenza delle ipotesi dello scenario governativo, al 2008, rispetto alle tendenze che sono attualmente osservabili con riferimento all'andamento reale e alla finanza pubblica; l'aggiustamento operato in modo spontaneo dalle imprese industriali per uscire dalla lunga crisi competitiva degli anni duemila e le condizioni dell'ambiente normativo per promuovere il rafforzamento dell'apparato produttivo nei campi dell'internazionalizzazione, dell'innovazione e dell'avvio di nuove imprese; le tendenze del federalismo, con riferimento alle problematiche della concreta attuazione della riforma e agli andamenti della spesa sanitaria.*

## **1. Situazione macroeconomica**

### ***1.1 Lo stato del ciclo internazionale ed europeo***

*Un lunga fase favorevole.* L'economia mondiale sta attraversando il più forte ciclo di espansione degli ultimi trent'anni; la fase positiva non sembra destinata a terminare, almeno nella prospettiva che abbraccia i prossimi 18-24 mesi. Gli attori dello scenario internazionale sono in parte cambiati, ma la crescita appare ancora solida, trovando nuovi stimoli nell'intensificazione degli scambi intra-regionali (europei ed asiatici) e nella dinamica persistentemente elevata dei paesi emergenti. Gli Stati Uniti non rappresentano più, come qualche anno fa, l'epicentro dell'economia globale. L'Europa sta mostrando capacità di recupero superiori alle attese, dopo il deludente inizio del decennio duemila, lasciando intravedere possibilità di miglioramento delle potenzialità strutturali di sviluppo che vanno al di là di quanto la gran parte degli analisti era disposta ad ammettere sino a pochi mesi fa. I grandi paesi a rapido sviluppo – Cina, India e Russia – stanno fornendo, ciascuno secondo specifiche caratteristiche e modalità, una spinta determinante alla domanda mondiale e nuove preziose occasioni per l'internazionalizzazione dei sistemi produttivi delle economie avanzate.

*Ma aumenta l'incertezza nei mercati internazionali.* In questo quadro congiunturale ancora solido, i mercati internazionali sono, invece, caratterizzati da marcata incertezza e nervosismo. Preoccupazioni circa la possibilità che sia giunto a esaurimento il prolungato periodo di moderazione inflazionistica degli ultimi anni dominano i movimenti delle banche centrali sulle due sponde dell'Atlantico, spingendo a ritardare i tempi di eventuali tagli negli Stati Uniti e a mettere, invece, in programma ulteriori rialzi in Europa. Al contempo, emergono tra gli operatori timori per la possibilità di una contrazione del credito al settore privato, in particolare nell'economia americana dove, a fronte di una buona tenuta della "qualità" delle esposizioni nei confronti delle imprese, vi è stato un inasprimento degli standard dei prestiti ipotecari a favore delle famiglie, in connessione con gli episodi di crisi che hanno interessato il segmento del credito *subprime*. All'insieme di questi rischi sono da legare, da un lato, gli ampliamenti degli *spread* sui tassi di rendimento delle diverse attività finanziarie e, dall'altro, la nuova flessione del dollaro nei confronti della gran parte delle valute.

Un'ulteriore, e in parte indipendente, fonte di volatilità è costituita dalle tendenze del prezzo **petrolio** che, in presenza di un assottigliamento delle scorte statunitensi di prodotti raffinati e di una gestione dell'offerta da parte dei paesi produttori attenta a non accomodare le fluttuazioni di breve periodo della domanda, trovano nella forte instabilità geopolitica internazionale motivi di nuovi innalzamenti, come quelli verificatisi nei giorni recenti.

**Non sembra che queste incertezze, in varia misura intensificatesi nell'ultima settimana, siano in grado di influire sul quadro di espansione globale che fa da sfondo agli scenari attualmente adottati dai previsori, incluso il Dpef. I picchi petroliferi dovrebbero rientrare, come avvenuto altre volte nel recente passato (si veda, ad esempio, quanto verificatosi nella crisi israeliano-libanese della scorsa estate), una volta superata la causa occasionale del rialzo. Questo non significa un ribasso sostanziale delle quotazioni che continueranno a rimanere su livelli storicamente elevati (intorno ai 65 dollari, indicati anche dal Dpef), a riflesso di un mercato strutturalmente "sfavorevole" all'acquirente per l'operare dei fondamentali (una domanda persistentemente dinamica che preme su un'offerta rigidamente controllata); un prezzo che sembra, alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, assorbibile, senza ripercussioni sulla crescita, da parte dei paesi consumatori.**

*Prospettive del dollaro.* **Maggiori sono i dubbi sul tasso di cambio, per il quale la domanda da porsi è se la flessione della valuta statunitense implichi o meno un mutamento di fondo, con la rottura di una barriera di resistenza e il passaggio stabile in una fascia di oscillazione nei confronti dell'euro i cui margini sono costituiti da livelli più deprezzati rispetto a quelli degli ultimi mesi. E' in effetti possibile che il cambio si stia muovendo lungo il "tetto" della fascia di fluttuazione finora nota, sospintovi da un concorrere di eventi (tra cui l'annuncio di *downgrading* per alcune esposizioni ad alto rischio nel settore immobiliare) che hanno influito su operatori incerti, non incidendo, però, in modo sostanziale sugli scenari predisposti nelle ultime settimane. Questa è l'ipotesi di lavoro attualmente adottata dall'ISAE: ci si attende, cioè, che il dollaro possa attestarsi su valori relativamente più deprezzati nel corso del terzo trimestre, ma che poi recuperi gradualmente terreno in sintonia con la ripresa produttiva prevista per l'economia americana. Se invece tale episodio di deprezzamento non rappresentasse un evento circoscritto, si assisterebbe a uno spostamento, nel 2008, di una certa porzione di crescita dall'Europa a favore degli Stati Uniti, attraverso variazioni della domanda estera netta. Questa eventualità potrebbe non compromettere l'evoluzione positiva attesa per la zona euro, incentrata sul risveglio della domanda interna, soprattutto se la Bce fosse in grado di modificare per tempo le proprie strategie di tassi di interesse in risposta all'importazione di disinflazione dall'estero e all'inasprimento delle condizioni monetarie indotte dal cambio apprezzato.**

Le indicazioni di base rimangono, quindi, nel complesso favorevoli. Negli Stati Uniti, dopo la frenata superiore alle attese nei primi tre mesi, l'attività economica potrebbe conoscere un

irrobustimento nel secondo trimestre. D'altro canto, ulteriori scivolamenti nei prezzi degli immobili e il rialzo dei tassi sui prestiti ipotecari potrebbero indurre una maggiore cautela nella spesa delle famiglie, che, finora, non ha mostrato segni apprezzabili di cedimento. Nella media dell'anno il PIL dovrebbe aumentare del 2%; il 2008 dovrebbe segnare un'accelerazione con un ritorno verso tassi di sviluppo vicini al potenziale. Un dollaro più svalutato consentirebbe il prossimo anno una crescita più elevata, grazie al maggior contributo della domanda estera.

*Ciclo della zona euro.* **Nell'area dell'euro i segnali congiunturali sono positivi, con gli indicatori di clima di fiducia attestati su livelli elevati sia per le imprese che per i consumatori. L'evoluzione dell'attività economica appare sostenuta soprattutto dalla domanda interna, grazie all'intensa accelerazione degli investimenti e all'atteso miglioramento, dopo la frenata di inizio anno dovuta al rialzo dell'IVA tedesca, nei consumi delle famiglie. Sulle spese di investimento incidono l'elevato grado di utilizzo della capacità produttiva e le attività di ristrutturazione perseguite in varia misura nei maggiori paesi europei. Sui consumi privati influiscono principalmente le condizioni progressivamente più favorevoli nel mercato del lavoro riscontrabili in tutti i paesi europei. Nelle stime dell'*Eurozone economic outlook*, elaborate da Ifo-Insee-ISAE, l'attività economica si mantiene su ritmi sostenuti fino alla fine dell'anno, con un incremento in media d'anno del 2,8-3%. Nel 2008, il tasso di sviluppo europeo si attesterebbe al 2,3-2,5%, in presenza di andamenti trimestrali ancora significativi. Se il cambio dell'euro sul dollaro si attestasse stabilmente a 1,40 dalla fine di quest'anno (con un apprezzamento di circa il 6% rispetto alle ipotesi di base) il tasso di incremento del PIL del 2008 potrebbe ridursi di circa due decimi di punto, nell'assunzione che la Banca centrale reagisca alla prospettiva di una minore inflazione importata e all'irrigidimento delle condizioni monetarie nell'area comportate dal cambio più forte.**

## ***1.2 Lo stato del ciclo italiano***

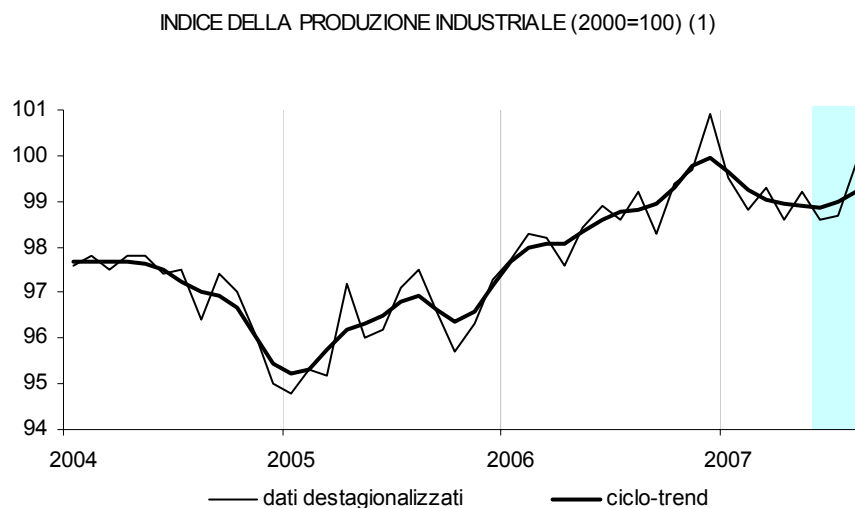
*Inizio 2007 in frenata.* **L'attività economica italiana, in robusta accelerazione alla fine del 2006, ha sensibilmente moderato il passo nei primi mesi dell'anno corrente. Il rallentamento era atteso dagli analisti a seguito dell'arresto della crescita della fiducia delle imprese industriali e dell'appiattimento degli indicatori anticipatori nella seconda metà del 2006. La perdita di velocità non ha compromesso il trascinamento che il balzo di fine 2006 ha comportato per l'anno in corso: con il dato del primo trimestre, lo sviluppo acquisito per il 2007, quello cioè che si realizzerebbe se il livello del PIL rimanesse stazionario per i restanti trimestri, sarebbe dell'1,4 per cento.**

**La frenata dell'attività economica ha risentito, dal lato dell'offerta, della flessione dell'attività manifatturiera** compensata dall'andamento positivo degli altri comparti (in particolare, le costruzioni e l'agricoltura). **Dal lato della domanda, l'attenuazione della congiuntura ha fondamentalmente riflesso un mutamento nel *mix* delle varie componenti di spesa.** Le stime ISTAT indicano che, al contrario di quanto osservato nei partner della zona euro, un sensibile rallentamento delle scorte nei primi mesi dell'anno, con effetti di freno sulla domanda aggregata italiana. Al netto delle scorte, la spesa finale complessiva (interna ed estera netta) è aumentata in Italia in modo significativo nel primo trimestre (+1% rispetto ai precedenti tre mesi), più di quanto sperimentato nella zona euro, dove, se si esclude l'economia italiana dall'aggregato dei paesi europei, la domanda finale sarebbe anzi lievemente diminuita, risentendo della caduta dei consumi tedeschi.

L'andamento delle componenti di spesa dipinge, dunque, una fase del ciclo all'inizio dell'anno corrente meno debole di quanto risulterebbe dalla variazione del PIL. In particolare, le spese delle famiglie sono apparse in buon recupero rispetto ai precedenti tre mesi, sospinte dagli acquisti di beni durevoli e di servizi, mentre la domanda estera netta ha continuato a fornire un apporto positivo all'attività economica, seppure minore di quello sostenuto del trimestre precedente. Si è avuta una sensibile decelerazione negli investimenti produttivi, a fronte, però, di un andamento ancora molto tonico delle costruzioni;. Nell'insieme un quadro, nei primi mesi del 2007, di buona tenuta della domanda finale che sarebbe stata soddisfatta soprattutto attingendo ai prodotti accumulati in magazzino. Una configurazione che sembrerebbe riflettere soprattutto quanto verificatosi nella manifattura, dove la consistente perdita produttiva dei primi mesi dell'anno ha avuto come contropartita l'assottigliamento dei magazzini: le inchieste ISAE hanno preso, in effetti, a segnalare dalla fine del 2006 un ridimensionamento delle scorte (con riferimento soprattutto alle imprese produttrici di beni intermedi) che era andato, invece, gonfiandosi nell'arco dei dodici mesi precedenti.

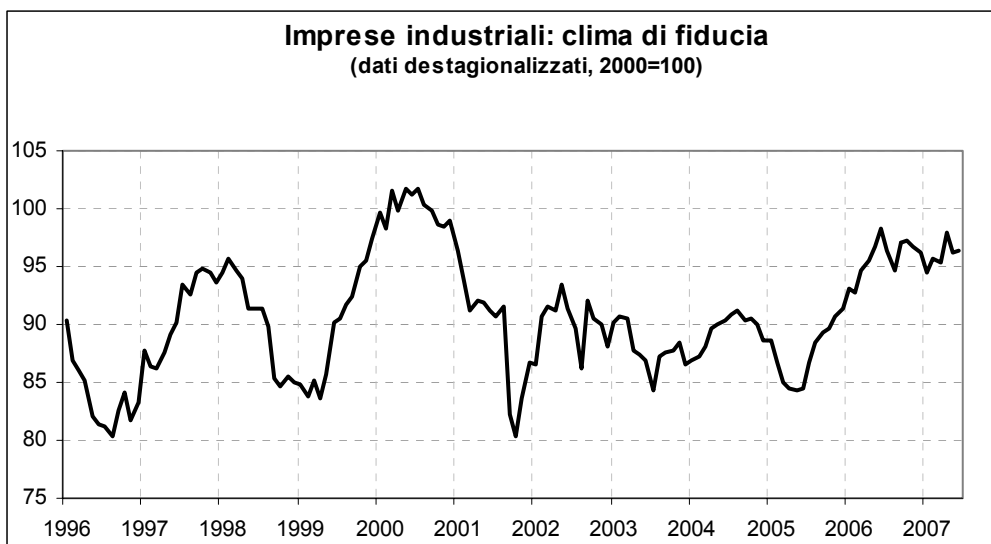
*Anche il secondo trimestre potrebbe essere non molto brillante. L'infiacchimento di inizio 2007 sembra, dunque, prospettarsi come un fatto transitorio in uno scenario di tendenze che rimangono complessivamente favorevoli, anche se più moderate di quelle sperimentate lo scorso anno. La fase di relativa debolezza non sembra, tuttavia, esaurirsi con i primi tre mesi. Si stima che un andamento contenuto dell'attività produttiva caratterizzi anche il secondo trimestre, che sarebbe ancora influenzato da un'evoluzione piuttosto altalenante della manifattura. I segnali appaiono, invece, nuovamente più favorevoli a patire dall'estate. Nella quantificazione dell'ISAE, dopo la flessione del primo trimestre, la produzione industriale*

**dovrebbe risultare sostanzialmente stabile nella media del periodo aprile-giugno (il dato di maggio è stato positivo, ma non tale da annullare il trascinamento sfavorevole derivante dai ripiegamenti dei primi mesi dell'anno). Un sentiero di crescita più decisa, con rialzi consistenti della produzione, tornerebbe, invece, a evidenziarsi nel corso dei mesi estivi.**

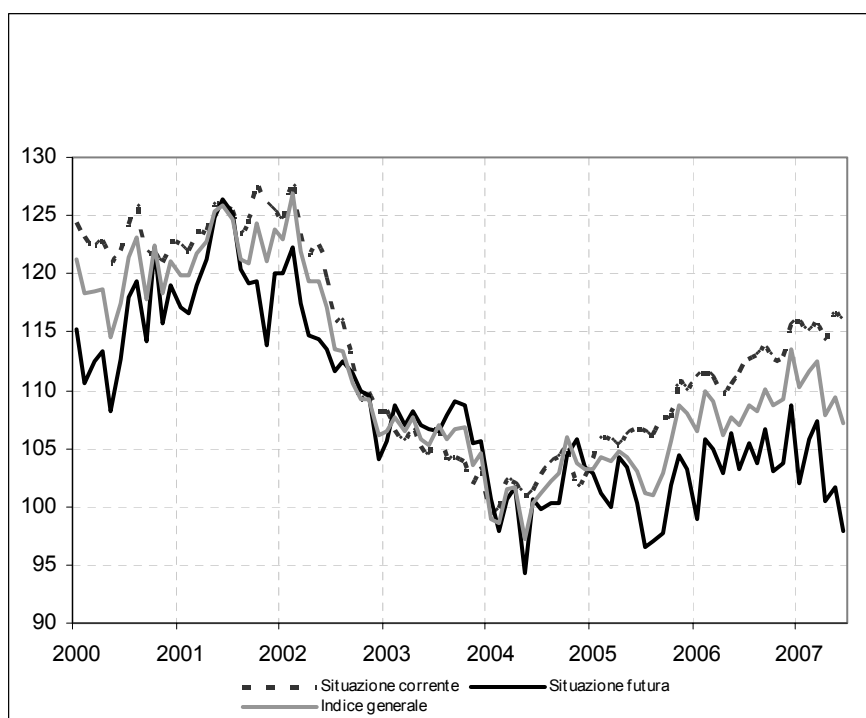
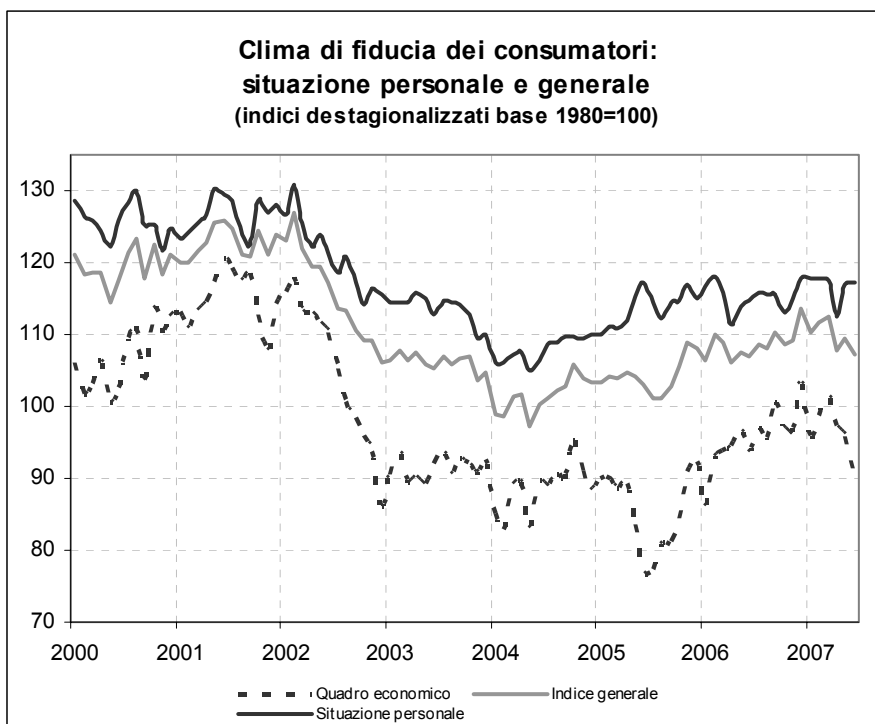


(1) L'area ombreggiata rappresenta il periodo di previsione  
Fonte: ISTAT ed elaborazioni ISAE su dati ISTAT.

*La fiducia delle imprese rimane elevata. La fiducia delle imprese si è attestata nel secondo trimestre su livelli superiori a quelli medi del periodo gennaio-marzo, e prossima al picco toccato nel secondo trimestre dello scorso anno. Nell'insieme, trascurando gli alti e bassi che hanno contraddistinto gli ultimi dodici mesi, il clima di opinione delle aziende appare dalla metà del 2006 sostanzialmente stabile su valori elevati, di poco inferiori a quelli medi del 2000, ultimo anno di espansione del ciclo precedente.* Positivi rimangono, nel complesso, i segnali provenienti dalle imprese produttrici di beni di investimento che si caratterizzano per giudizi favorevoli sullo stato della produzione corrente, per una buona valutazione del portafoglio ordini e per un'adeguata situazione della liquidità rispetto alle esigenze operative; a queste risultanze si accompagnano aspettative a breve sull'evoluzione dell'attività produttiva e della domanda stabili su livelli comunque consistenti. Indicazioni leggermente meno dinamiche, ma con alcuni segni di miglioramento nelle rilevazioni di inizio estate, contraddistinguono le industrie produttrici di beni intermedi e quelle di beni di consumo; in quest'ultimo caso si sono evidenziati nel più recente periodo giudizi più tonici relativamente agli ordini interni.



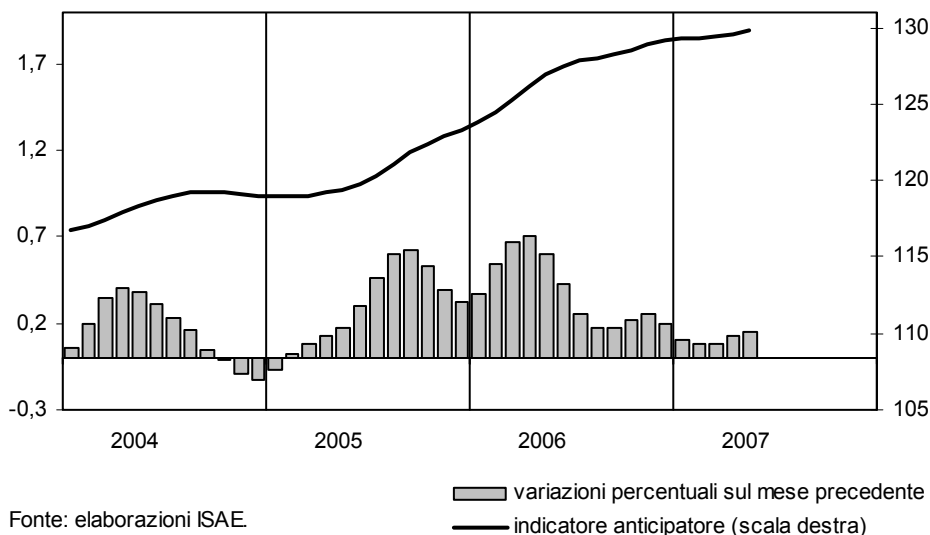
*In calo la fiducia dei consumatori. Alla buona situazione che continua nell'insieme a caratterizzare il clima di opinione degli imprenditori si contrappone un'evoluzione sfavorevole per quanto riguarda i consumatori, tornati dall'inizio dell'anno a evidenziare un *sentiment* complessivamente negativo. Il ripiegamento sembra, tuttavia, riflettere, più che un peggioramento di effettive condizioni personali, un forte ritorno di incertezza circa le prospettive generali, a cui non sono probabilmente estranee alcune caratteristiche aleatorie assunte, sempre più nell'ultimo periodo, dalle discussioni di politica economica concernenti scelte fondamentali che impattano sulle aspettative di breve, medio e lungo periodo degli individui: stato dei conti pubblici e, quindi, attese di tassazione futura, dimensione e impiego dell'extra-gettito, destino di una riforma previdenziale prevista entrare in vigore tra appena sei mesi, per dirne alcune. Non sembra, quindi, da sorprendersi se a fronte di valutazioni sostanzialmente stabili da parte dei consumatori sul bilancio della propria famiglia e sullo stato corrente, con favorevoli indicazioni peraltro circa l'acquisto di beni durevoli, si contrapponga una caduta di pessimismo nelle percezioni sulla situazione dell'economia e gli andamenti (personali e generali) futuri, su cui, evidentemente, incidono in misura ben maggiore le incertezze del quadro politico sopra ricordate.*



*La situazione negli altri comparti.* Quanto agli altri comparti produttivi, le inchieste congiunturali segnalano miglioramenti nel clima di fiducia dei commercianti, in particolare con riferimento alla grande distribuzione. In rialzo è risultato nei primi mesi dell'anno il fatturato dei servizi alle imprese, mentre andamenti più contenuti si sono verificati per quelli finanziari e alle famiglie. Sostanzialmente stabile appare il clima di opinione nelle costruzioni, a riflesso di andamenti

favorevoli nell'edilizia (residenziale e non residenziale), a fronte di diminuzioni nelle opere pubbliche.

INDICATORE ANTICIPATORE ISAE (1995=100)



*L'indice anticipatore disegna una prospettiva ancora positiva. Nella direzione del recupero di una intonazione più positiva nel prossimo periodo si muove anche l'indice sintetico anticipatore dell'attività economica, elaborato dall'ISAE sulla base di un insieme di variabili aventi capacità anticipatrici del ciclo economico. Tale indicatore, leggermente indebolitosi nel recente periodo, è tornato a puntare verso l'alto nei mesi primaverili, prospettando la possibilità di un nuovo rafforzamento della crescita a partire dall'estate*

### **1.3 Lo scenario macroeconomico del Dpef al 2008, alla luce delle tendenze in atto**

*Andamenti dell'economia reale. Il quadro dell'economia mondiale al 2008 adottato dal Dpef è in linea con quello dei maggiori organismi internazionali. Esso appare attendibile alla luce delle tendenze congiunturali più recenti. Il ciclo europeo risulta solido e il rallentamento americano dovrebbe avere toccato un punto di minimo nel primo trimestre; l'Asia continua a fornire uno stimolo fondamentale alla crescita mondiale. Le recenti oscillazioni del petrolio e del cambio non dovrebbero incidere in modo sostanziale su queste prospettive. Se l'euro si attestasse stabilmente su quotazioni più elevate di quelle ipotizzate dal Dpef (che assume la moneta unica a 1,34 dollari), la crescita dell'area euro potrebbe risentirne, ma in misura probabilmente contenuta perché gran parte dell'attuale dinamismo proviene dalla domanda interna e dalla conseguente effervescenza degli scambi intra-area. Le ripercussioni verrebbero viepiù limitate se la Bce*

decidesse di rivedere il *timing* dei rialzi programmati nei tassi di interesse per tenere conto delle minori pressioni inflazionistiche.

**Per quanto riguarda l'Italia, appare condivisibile uno scenario di crescita sospinto principalmente dalla domanda interna, a cui si accompagna un'evoluzione delle esportazioni più robusta rispetto al recente passato. Si hanno diffuse evidenze di un processo di ristrutturazione spontaneo del sistema manifatturiero che dovrebbe consentire il ripristino di più sostenute performance di sviluppo rispetto a quelle del recente passato. Nella sezione 2 di questa Audizione si riportano indicazioni in questo senso e alcuni approfondimenti sulle iniziative di politica economica che potrebbero rafforzare la riorganizzazione industriale in tema di internazionalizzazione, innovazione, *start-up* di nuove imprese.**

**Incrementi del PIL, quali quelli ipotizzati nel Dpef, del 2% quest'anno e dell'1,9% nel 2008, implicano comunque un'accelerazione della crescita, dopo la pausa sperimentata nella prima parte del 2007, verso ritmi di incremento trimestrale pari, in media, allo 0,5% nella seconda metà del 2007 e nel corso del 2008. Ciò sembrerebbe possibile, considerati segnali provenienti dagli indicatori congiunturali (produzione industriale, fiducia imprese e indici anticipatori) e le positive prospettive europee. Anche per l'Italia, un cambio dell'euro stabilmente più forte di quello supposto dal Dpef potrebbe avere la conseguenza di sforbiciare di qualche decimo di punto la crescita attesa per il 2008.**

*La finanza pubblica.* **Per quanto riguarda la finanza pubblica, le previsioni dell'ISAE sul deficit e sul debito pubblico sono in linea con quanto indicato nel quadro riportato nel DPEF. Nell'anno in corso, la favorevole evoluzione delle entrate – testimoniata anche dal buon andamento del fabbisogno del settore statale – potrebbe consentire risultati migliori di quelli ufficiali, con effetti positivi anche sulle tendenze del 2008. In particolare, l'IRES, alcune imposte sostitutive e quelle indirette interessate dalla manovra attuata con l'ultima legge finanziaria mostrano dinamiche molto sostenute.**

**Il disavanzo del 2007 dovrebbe rimanere sostanzialmente sullo stesso livello registrato lo scorso anno al netto degli oneri straordinari (relativi, come è noto, sostanzialmente a una sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA e alla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della TAV), per poi ridursi nel prossimo. Il rapporto debito/PIL tornerebbe a diminuire in entrambi gli anni della previsione. I miglioramenti in termini tendenziali attesi per il 2008 potrebbero consentire di non effettuare una manovra correttiva netta.**

Secondo l'ISAE, la pressione fiscale dovrebbe crescere di mezzo punto percentuale di PIL nel 2007 e poi diminuire di due decimi nelle tendenze del 2008, a causa soprattutto della minore incidenza delle imposte indirette sul PIL, da ricondurre sostanzialmente al completo dispiegarsi degli effetti di riduzione del cuneo fiscale. Al netto degli introiti del fondo per il TFR, la pressione fiscale risulterebbe di quattro decimi di PIL inferiore in entrambi gli anni della previsione.

L'avanzo primario continuerebbe ad aumentare nel biennio, essendo tornato a crescere nel 2006 dopo otto anni di riduzioni consecutive. L'onere per il servizio del debito - diminuito per dieci anni consecutivamente sino al 2005 - sperimenterebbe incrementi in valore assoluto in entrambi gli anni della previsione dovuti all'andamento atteso per i tassi di interesse; nel 2007 tornerebbe a crescere anche in percentuale del PIL per poi stabilizzarsi il prossimo anno.

Guardando al percorso del risanamento finanziario, il prolungarsi della fase di ripresa dell'economia e di favorevole andamento delle entrate, connesso quest'ultimo anche agli effetti strutturali della legge finanziaria, dovrebbe consentire una riduzione del rapporto *deficit/PIL* nel 2007 più consistente di quanto previsto nell'ultimo Aggiornamento del Programma di stabilità (inviato alla Commissione Europea a fine 2006). Ciò avverrebbe nonostante le maggiori spese disposte dal recente decreto legge (n. 81/2007) - che ha reso disponibili risorse per le Amministrazioni Centrali, per le imprese pubbliche e in materia pensionistica - quasi a "mitigare" l'entità dei rilevanti interventi correttivi attuati con la finanziaria del dicembre scorso. Per il 2008, la riduzione attesa nel disavanzo dovrebbe essere tale da permettere comunque il rispetto dell'obiettivo fissato nel documento sopra citato. Nelle intenzioni del Governo ciò implicherebbe l'assenza di una manovra correttiva netta, che invece era prevista, e pari allo 0,9% del PIL, alla fine dello scorso anno.

Tuttavia, il DPEF riporta alcune indicazioni circa gli interventi di spesa che potrebbero essere attuati nel 2008, pari a poco più di 21 miliardi di euro (1,3% del PIL) secondo una prima valutazione di massima delle grandezze in questione e non una precisa quantificazione, essendo le misure indicate classificate, in base al loro ordine di priorità e certezza dei valori di spesa implicati, in tre categorie: impegni sottoscritti, prassi consolidate, ipotesi di nuove iniziative.

Nel DPEF si forniscono, quindi, informazioni - rilevanti per una più trasparente percezione dell'evoluzione della finanza pubblica - circa quella che potrebbe essere la cosiddetta

manovra lorda, di incremento del tendenziale a legislazione vigente, che dovrà trovare adeguata copertura finanziaria. Quest'ultima, secondo il Documento di programmazione, è da ricercarsi con risparmi all'interno della spesa primaria al fine di finanziare "tutti gli interventi della prima categoria già quantificati, quelli della seconda categoria la cui quantificazione è ancora oggetto di approfondimento e alcuni di quelli della terza categoria".

Si tratta, dunque, di cifre consistenti - pari almeno a quelle (11,3 mld. circa) che porterebbero alla costruzione di un conto tendenziale a politiche invariate, o addirittura di cifre ben maggiori se si tiene conto anche del complesso delle nuove iniziative - da reperire attraverso una redistribuzione delle risorse in base a precise priorità. Queste dovranno essere selezionate, con riferimento al bilancio dello Stato, tramite un nuovo strumento di razionalizzazione del processo di formazione del disegno di legge finanziaria: un atto di indirizzo in cui sono definiti metodi e procedure per l'individuazione delle nuove proposte.

Nella Gazzetta Ufficiale dell'11 luglio scorso è stata pubblicata la direttiva del Presidente del Consiglio che indica il percorso che i Ministeri dovranno seguire per la presentazione delle proposte di variazione della legislazione vigente, al fine di superare "un approccio a volte disorganico che non garantisce una coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica non solo con riferimento ai saldi, ma anche agli obiettivi di contenimento della dinamica della spesa pubblica".

Si ritiene, infatti, che una riqualificazione della spesa sia "centrale per coniugare il processo di consolidamento strutturale dei conti pubblici con il sostegno al rilancio economico in un contesto di progressiva riduzione delle iniquità sociali". La direttiva sottolinea che "l'insieme delle proposte di modifica che verranno avanzate dai dicasteri deve determinare una invarianza del tendenziale della spesa primaria in valore assoluto al fine di non richiedere aumenti della pressione fiscale". Ogni richiesta di incremento di risorse dovrà trovare una compensazione con proposte di contenimento di qualche altro programma già in essere presso lo stesso Ministero.

Tale impostazione appare pienamente corretta e condivisibile ma, data l'esperienza, maturata nel tempo, di manovre sulla spesa non sempre pienamente efficaci, appare molto difficile riuscire a ottenere risparmi di entità pari a quelle accennate nel DPEF. Si prospetta, probabilmente, la non completa realizzazione degli interventi abbozzati nel DPEF.

La possibilità di effettuare le cosiddette "spese eventuali" è dunque limitata dalla

**disponibilità di risorse per farvi fronte nel rispetto dell'obiettivo fissato per il prossimo anno, che implica una riduzione del disavanzo in termini di PIL di tre decimi, di due se corretto per il ciclo e al netto delle *una tantum*.**

**E' evidente, dunque, che una riduzione del *deficit* strutturale programmatico dello 0,5% del PIL (che peraltro secondo le previsioni della Commissione Europea sarà sperimentata solo in pochi paesi) richiederebbe uno sforzo notevole, dopo quelli già realizzati nel biennio 2006-07 per correggere la posizione di disavanzo eccessivo, e al contempo provocherebbe un inevitabile aumento della pressione fiscale oltre i già elevati livelli raggiunti. Onde evitare indesiderabili incrementi del peso del fisco, si attende quindi che si concretizzino gli effetti di razionalizzazione e riqualificazione della spesa derivanti dalla implementazione della *spending review*.**

## **2. Imprese: spinte all'aggiustamento e ambiente normativo**

### **2.1 Mutamenti nella popolazione degli esportatori**

La lunga fase di crisi competitiva attraversata dall'industria italiana nella prima metà degli anni duemila ha comportato che vi fossero attori "perdenti" e "vincenti" nella popolazione delle imprese italiane operanti sui mercati internazionali e, in generale, un processo di ricomposizione della platea degli esportatori. Un utile punto di osservazione per la valutazione di questi fenomeni è costituito dal campione delle imprese manifatturiere dell'inchiesta ISAE. Prendendo in considerazione le indagini del 2000 e del 2006 si individuano quattro tipologie di imprese: le "scomparse" (quelle che esportavano nel 2000 e non lo fanno più nel 2006), le "sopravvissute" (quelle che esportavano nel 2000 e lo fanno ancora nel 2006), le "nuove" (quelle che non esportavano nel 2000, ma lo fanno nel 2006), le "inattive" (quelle che non esportavano nel 2000 e non esportano nel 2006). Si può pervenire così ad alcune misure sintetiche di rinnovamento del "parco" degli esportatori. I risultati sono riportati nella tab. 1 dove i vari comparti sono ordinati in funzione decrescente di un indicatore di ricambio intra-settoriale (tasso di turnover lordo). In primo luogo, si osserva che a livello dell'intera industria manifatturiera (riga del totale complessivo, in tabella) il tasso di turnover lordo (dato dalla somma tra "imprese nuove" e "imprese scomparse" in rapporto al totale delle imprese del panel) si è attestato, tra il 2000 e il 2006, al 12,5%, mentre quello netto (dato dalla differenza tra "imprese nuove" e "imprese scomparse" in rapporto al totale delle imprese del panel) è stato prossimo a zero, indicando un bilanciamento tra i flussi in uscita con quelli in entrata. Per quanto riguarda i rapporti "inerziali" nel panel (quelli che indicano fenomeni di persistenza tra i due anni), il tasso di sopravvivenza (imprese che esportavano nel 2000 e che esportano anche nel 2006 relativamente al totale delle imprese del panel) e di inattività (imprese che non esportavano nel 2000 e continuano a non esportare nel 2006 in rapporto alla popolazione totale del panel) si sono collocati, rispettivamente, al 43 e al 44 per cento.

Con riferimento al comportamento del totale delle imprese manifatturiere del campione ISAE, il *reshuffling* di esportatori più intenso, misurato da tassi di turnover lordo superiori alla media, si è avuto in sette settori: due di relativa despecializzazione della nostra industria e che hanno attraversato un intenso periodo di crisi e ristrutturazione (autoveicoli e mezzi di trasporto, caratterizzati da ampi indotti di produttori di componenti), due comparti del *Made-in-Italy* tradizionale investiti anch'essi da forti pressioni competitive (abbigliamento e cuoio-pelli), un settore di accentuata vocazione produttiva (macchine e attrezzature) e due attività di media tecnologia in cui è andato emergendo, nel periodo considerato, un buon vantaggio competitivo (metallurgia e prodotti in metallo). Alcune differenze emergono per

quanto riguarda il bilanciamento tra flussi di imprese esportatrici in uscita e in entrata. Il tasso di turnover netto segnala, infatti, che per gli autoveicoli e gli altri mezzi di trasporto si sono avute, tra il 2000 e il 2006, uscite (imprese scomparse come attività di esportazione) superiori alle entrate (nuove imprese esportatrici); al contrario i nuovi esportatori hanno superato gli “scomparsi” nelle macchine e attrezzature, nel cuoio-pelli, nella metallurgia e nei prodotti in metallo; per l’abbigliamento, il dato è solo lievemente negativo. E’, peraltro, di interesse osservare che nei settori ad alto ricambio delle imprese esportatrici (quelli con valori superiori alla media), l’intenso turnover si accompagna anche a tassi di sopravvivenza, tra il 2000 e il 2006, relativamente elevati (sempre in confronto con il dato medio) e, simmetricamente, a tassi di inattività comparativamente bassi. Fa eccezione, in questo quadro, il tessile, che si caratterizza per un tasso di sopravvivenza relativamente basso (circa 30%) e, al contempo, per un grado di inattività (imprese che non effettuano attività di esportazione tanto nel 2000 quanto nel 2006) elevato (circa 50%).

**Tab. 1 Mutamenti nella composizione delle imprese esportatrici nell’inchiesta ISAE tra il 2000 e il 2006 (valori %)**

	turnover lordo (1)	turnover netto (2)	tasso di sopravvivenza (3)	tasso di inattività (4)
34 Autoveicoli e componenti	34,4	-15,6	46,9	18,8
35 Altri mezzi di trasporto	30,3	-6,1	48,5	21,2
18 Abbigliamento	16,5	-1,0	32,5	51,0
29 Macchine e apparecchi meccanici	16,0	0,5	56,7	27,3
19 Cuoio, pelli e simili	15,2	3,0	54,5	30,3
27 Metallurgia	13,8	2,3	47,1	39,1
28 Prodotti in metallo	13,0	6,3	40,2	46,9
<b>Totale complessivo</b>	<b>12,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>43,3</b>	<b>44,2</b>
25 Gomma e plastica	12,2	0,0	63,3	24,5
15 Alimentari e bevande	11,8	-3,2	43,5	44,6
17 Tessile	11,7	-6,3	54,1	34,2
31 Macchine e apparecchi elettrici	10,7	-5,3	38,7	50,7
24 Chimici e fibre sintetiche	10,1	2,5	50,6	39,2
33 Apparecchi medicali, di precisione, ecc.	9,8	4,9	56,1	34,1
32 Apparecchi radiotelevisivi e di comunicaz.	9,4	3,1	53,1	37,5
36 Mobili e altre industrie manifatturiere	9,1	0,6	56,7	34,1
20 Prodotti in legno	8,5	3,4	26,5	65,0
22 Editoria	8,5	2,8	12,7	78,9
23 Coke, raffinerie, combustibili nucleari	7,7	-7,7	15,4	76,9
26 Prodotti dai minerali non metalliferi	6,0	-2,0	27,5	66,5
21 Prodotti in carta	5,1	1,7	35,6	59,3

- (1) Imprese esportatrici nuove + imprese esportatrici scomparse/totale imprese del panel (imprese esistenti tanto nel 2000 quanto nel 2006).  
(2) Imprese esportatrici nuove – imprese esportatrici scomparse / totale imprese dl panel (imprese esistenti tanto nel 2000 quanto nel 2006).  
(3) Imprese esportatrici esistenti nel 2000 e nel 2006/ totale imprese del panel (imprese esistenti tanto nel 2000 quanto nel 2006).  
(4) Imprese non esportatrici nel 2000 e nel 2006/totale imprese del panel (imprese esistenti tanto nel 2000 quanto nel 2006).

Fonte: elaborazioni su dati ISAE

Ulteriori informazioni utili si possono ricavare osservando i movimenti degli esportatori per classi dimensionali di impresa (tab. 2). Tassi di ricambio comparativamente più elevati hanno contraddistinto, tra il 2000 e il 2006, le imprese più grandi, quelle con più di 250 addetti (il cui turnover lordo è stato di quasi il 17%). Tuttavia, se si esamina il turnover netto si vede che il gruppo delle grandi imprese è stato anche l'unico a essere interessato, nel panel selezionato dall'inchiesta ISAE, da deflussi di esportatori maggiori degli afflussi (gli esportatori scomparsi hanno superato i nuovi di circa il 5% in rapporto alla popolazione di imprese con più di 250 addetti). Entrate nette positive hanno, invece, caratterizzato solo la classe delle imprese di dimensione medio-piccola (tra i 50 e i 100 addetti), mentre un sostanziale bilanciamento si è verificato per le imprese piccole (sotto i 50 addetti) e per quelle medio-grandi (tra i 100 e i 250 addetti). Per quanto riguarda gli indicatori di persistenza, le imprese piccole sono quelle che hanno presentato un tasso di sopravvivenza piuttosto basso (circa il 30%) e, simultaneamente, un tasso di perdurante inattività come esportatori relativamente elevato (oltre il 55%). Come era da attendersi, inoltre, le imprese medio-grandi e quelle grandi si sono contraddistinte per una notevole persistenza nell'attività di esportazione tra il 2000 e il 2006 e, all'opposto, per un livello di inattività (come esportatori) molto più basso che negli altri due gruppi dimensionali.

**Tab. 2 Mutamenti nella composizione dimensionale delle imprese esportatrici nell'inchiesta ISAE tra il 2000 e il 2006 (valori %)**

Numero addetti		turnover lordo (1)	turnover netto (2)	tasso di sopravvivenza (3)	tasso di inattività (4)
1- 49	imprese piccole	12,2	0,0	31,3	56,5
50-100	imprese medio-piccole	12,5	1,7	64,0	23,6
100-250	imprese medio-grandi	11,4	0,4	74,0	14,6
250→	imprese grandi	16,7	-4,7	76,0	7,3
<b>Totale complessivo</b>		<b>12,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>43,3</b>	<b>44,2</b>

(5) Imprese esportatrici nuove + imprese esportatrici scomparse/totale imprese del panel (imprese esistenti tanto nel 2000 quanto nel 2006).

(6) Imprese esportatrici nuove – imprese esportatrici scomparse / totale imprese dl panel (imprese esistenti tanto nel 2000 quanto nel 2006).

(7) Imprese esportatrici esistenti nel 2000 e nel 2006/ totale imprese del panel (imprese esistenti tanto nel 2000 quanto nel 2006).

(8) Imprese non esportatrici nel 2000 e nel 2006/totale imprese del panel (imprese esistenti tanto nel 2000 quanto nel 2006).

Fonte: elaborazioni su dati ISAE

Sempre attingendo alle inchieste ISAE, si possono ricavare ulteriori informazioni analizzando il tipo di investimento che ha mediamente caratterizzato, tra il 2000 e il 2006, le quattro categorie di imprese sopra identificate. Nella tab. 3 si riporta l'investimento netto per addetto complessivo e distinto per le finalità di razionalizzazione, ampliamento della capacità produttiva e

altri motivi (sicurezza, controllo inquinamento, ecc.). Dalla tabella sembrano emergere **fondamentalmente tre indicazioni**. La prima è che le imprese scomparse dai mercati esteri, tra il 2000 e il 2006, si sono contraddistinte per un'attività di investimento per addetto comparativamente più bassa rispetto alle altre categorie di aziende: un 15% in meno rispetto alle imprese "nuove" e un 45% in meno rispetto alle "sopravvissute" e a quelle strutturalmente "inattive". Un secondo elemento riguarda le imprese "sopravvissute", vale a dire quelle che sono riuscite a rimanere esportatrici tra il 2000 e il 2006; questa tipologia di produttori ha effettuato una più intensa attività di investimento (per addetto) nel confronto con le altre tipologie di aziende; tale "supremazia" deriva tanto dalla finalità di ampliamento, quanto da quella di razionalizzazione; in quest'ultimo caso, la distanza dalle altre imprese varia da un minimo di circa il 10% rispetto alle "inattive" a un massimo di oltre il 50% nei confronti delle "scomparse". Infine, la differenza che contraddistingue i "nuovi" esportatori da quelli "scomparsi", tra il 2000 e il 2006, sembra riguardare soprattutto l'attività di investimento per razionalizzazione: il distacco nella spesa per addetto tra i due gruppi risulta pari a circa il 30% (a fronte di differenze molto meno rilevanti per gli altri tipi di investimento).

<b>Tab. 3 Investimento per addetto per quattro tipologie di impresa: media 2000-2006</b> (milioni di euro e in corsivo numero indice con Imprese inattive=100)				
	Investimento netto	Investimento per razionalizzazione	Investimento per ampliamento	Investimento per altri motivi
Imprese scomparse dai mercati di esportazione	5,42 <i>68,3</i>	1,83 <i>70,7</i>	3,06 <i>77,1</i>	0,54 <i>39,4</i>
Imprese nuove nei mercati di esportazione	6,20 <i>78,2</i>	2,37 <i>91,5</i>	3,04 <i>76,6</i>	0,79 <i>57,7</i>
Imprese sopravvissute nei mercati di esportazione	8,06 <i>101,6</i>	2,83 <i>109,3</i>	4,27 <i>107,6</i>	0,96 <i>70,1</i>
Imprese inattive nei mercati di esportazione	7,93 <i>100,0</i>	2,59 <i>100,0</i>	3,97 <i>100,0</i>	1,37 <i>100,0</i>
Fonte: elaborazioni su dati delle inchieste ISAE				

Le informazioni delle inchieste ISAE consentono di esaminare più in dettaglio le destinazioni degli investimenti per razionalizzazione e per ampliamento della capacità produttiva. Il primo tipo di spesa viene infatti distinto, nelle domande somministrate agli imprenditori, in investimenti "per

automatizzare e meccanizzare i processi produttivi”, per “introdurre nuove tecniche produttive”, per “economizzare l’energia”; quelle per ampliamento sono, a loro volta, differenziate in investimenti “nel quadro dei programmi produttivi esistenti” e per “introdurre nuovi prodotti”. La tab. 4 illustra la ripartizione per destinazione a seconda della tipologia di impresa. Come si può osservare, le imprese sopravvissute nei mercati di esportazione tra il 2000 e il 2006 segnano una distanza notevolmente ampia rispetto a tutte le altre negli investimenti effettuati per introdurre nuovi prodotti; il vantaggio risulta relativamente consistente anche nelle spese per innovazioni di processo (introduzione di nuove tecniche produttive), oltre che in quelle per accrescere l’efficienza energetica. Per quanto riguarda le imprese che non erano esportatrici nel 2000 e che lo sono diventate nel 2006, il più forte attivismo, notato in precedenza, negli investimenti di razionalizzazione, rispetto alle aziende “scomparse”, riguarda sia le spese automatizzare i processi produttivi sia, soprattutto, quelle per l’adozione di nuove tecniche produttive (con un 100% in più rispetto alle “scomparse”); gli investimenti per introdurre nuovi prodotti non sembrano, invece, avere contraddistinto l’attività di questa tipologia di aziende.

<b>Tab. 4 Investimento netto per addetto per destinazioni: media 2000-2006</b> (milioni di euro e in corsivo numeri indice con Imprese inattive=100)					
	Razionalizzazione			Ampliamento	
	Per automatizzare/meccanizzare i processi produttivi esistenti	Per introdurre nuove tecniche produttive	Per economizzare l’energia	Nel quadro dei programmi produttivi esistenti	Per introdurre nuovi prodotti
Imprese scomparse dai mercati di esportazione	1,04 <i>74,3</i>	0,38 <i>42,2</i>	0,40 <i>133,3</i>	1,79 <i>64,4</i>	1,27 <i>106,7</i>
Imprese nuove nei mercati di esportazione	1,29 <i>92,1</i>	0,77 <i>85,6</i>	0,31 <i>103,3</i>	1,95 <i>70,1</i>	1,09 <i>91,6</i>
Imprese sopravvissute nei mercati di esportazione	1,43 <i>102,1</i>	1,02 <i>113,3</i>	0,38 <i>126,7</i>	2,36 <i>84,9</i>	1,91 <i>160,5</i>
Imprese inattive nei mercati di esportazione	1,40 <i>100,0</i>	0,90 <i>100,0</i>	0,30 <i>100,0</i>	2,78 <i>100,0</i>	1,19 <i>100,0</i>

Fonte: elaborazioni su dati delle inchieste ISAE

Queste caratteristiche risultano sostanzialmente confermate da alcune stime economiche che mostrano per le aziende “sopravvissute” (quelle, cioè, che hanno avuto successo) l’aver svolto investimenti per automatizzare/meccanizzare i processi di produzione, per adottare nuove tecniche produttive, per ampliare la capacità nel quadro dei programmi esistenti e per introdurre nuovi prodotti ha condizionato in modo positivo e significativo la variazione della quota di fatturato esportato: la performance media delle imprese “sopravvissute” che hanno effettuato questi diversi tipi di investimento è stata significativamente superiore a quella delle imprese “sopravvissute” che non li hanno realizzati.

**Queste evidenze sui i cambiamenti di composizione degli esportatori e sulle iniziative di investimento intraprese per reagire alle pressioni concorrenziali risultano interessanti perché ai fini della crescita della competitività complessiva del sistema industriale è fondamentale che riescano a emergere, nei settori tanto di vantaggio che di svantaggio competitivo, le imprese in grado di operare sulla frontiera delle rispettive possibilità produttive. Il rimescolamento relativamente intenso nella popolazione degli esportatori, che il campione delle inchieste ISAE segnala soprattutto in alcuni settori, e il ruolo che gli investimenti di razionalizzazione e per l’introduzione di nuovi prodotti sembrano avere avuto nel condizionare in positivo l’attività di esportazione delle imprese italiane di successo possono lasciare ben sperare nel fatto che si sia in effetti realizzato, seppure con ritardi e difficoltà, un movimento in questa direzione. E’ necessario che questi adattamenti di natura spontanea da parte del mondo delle imprese non siano lasciati isolati. Essi devono trovare nell’ambiente normativo le condizioni adatte a consolidare i processi virtuosi e, soprattutto, a promuovere i comportamenti che consentono l’ammodernamento del nostro apparato produttivo, dalla internazionalizzazione, alle capacità di innovazione, alla nascita di nuove imprese. Di seguito si illustrano alcune considerazioni sugli interventi di politica economica**

## ***2.2 Sostegno all’internazionalizzazione delle imprese***

**Il Dpef 2008-11 indica nello sviluppo dell’internazionalizzazione del sistema produttivo nazionale e in particolare delle PMI, “una priorità strategica per il Paese”. La rilevanza del tema deriva anche dall’accresciuta consapevolezza che il commercio internazionale rappresenta un importante veicolo di crescita mondiale: nel 2006 il tasso di crescita del commercio mondiale ha superato di gran lunga quello del PIL. In Italia il contributo delle esportazioni alla crescita media annua del Pil nell’anno trascorso è stato dell’1,4%, il valore più alto negli ultimi dieci anni con l’unica eccezione del 2000. Il contributo delle esportazioni**

**nette è tornato su valori positivi (+0,2) dopo il dato negativo del 2005. Si tratta di risultati confortanti, ma che necessitano di attive politiche di sostegno e di indirizzo.**

In tale orientamento è comprensibile, nell'intento di inserire i piani di incentivo all'internazionalizzazione in un quadro di continuità e coerenza, **[in questo senso va ] la scelta di basare la strategia promozionale su Linee Diretrici triennali articolate nei seguenti punti: a) individuazione delle aree geografiche da privilegiare e in particolare dei Paesi Focus che rappresentano i mercati del futuro; b) tutela dei settori tradizionali e promozione dei settori innovativi; c) stimolo all'aggregazione per distretti o filiere; d) coinvolgimento delle Regioni nelle operazioni promozionali. A tali iniziative dovrebbe affiancarsi, in questi giorni, l'atto di indirizzo destinato alla SIMEST per orientare le attività di sostegno finanziario all'internazionalizzazione.**

**Nel complesso, si tratta di iniziative che fanno proprie le indicazioni provenienti dalla grande maggioranza dei dati e delle ricerche empiriche sull'argomento.** La “polverizzazione” dell'industria italiana, dove il 99% delle aziende ha meno di 50 addetti; la specializzazione in settori tradizionali e a bassa intensità tecnologica; la pressione concorrenziale portata, soprattutto in tali settori, dalle economie emergenti a seguito dei processi di globalizzazione; la necessità di accompagnare con programmi organici e coerenti la crescita altrimenti frastagliata di un settore produttivo così composto; sono elementi che ormai formano un patrimonio informativo comune sull'economia nazionale. In proposito, quindi, non possono che riscuotere consenso iniziative che promuovano la crescita delle imprese, anche sul piano internazionale, e si preoccupino di creare un coordinamento delle conoscenze dei mercati e degli sviluppi tecnologici e finanziari in atto.

**Al momento, infatti, è visibile un *size effect* nella proiezione internazionale delle imprese manifatturiere italiane (la manifattura rappresenta la parte principale e il traino dell'internazionalizzazione italiana), nell'ambito delle quali la presenza internazionale coinvolge essenzialmente le imprese maggiori: le aziende esportatrici italiane rappresentano il 4,2% delle imprese attive, ma la percentuale è più elevata se si considerano solo quelle di maggiore dimensione: le imprese con oltre 500 addetti le esportatrici sono quasi il 62%, e superano il 50% nel caso di aziende con 50-499 addetti. Al contrario, la percentuale di esportatrici non arriva al 2% per le imprese con meno di 4 addetti.**

**L'importanza di favorire l'internazionalizzazione aziendale è data, ad esempio, dal fatto che alla maggiore dimensione corrisponde una *performance* migliore: in media le esportatrici**

**realizzano un valore aggiunto per addetto del 65% superiore e, pur esibendo un maggiore costo del lavoro per dipendente, registrano profitti più elevati, e investimenti per addetto superiori del 42% rispetto alle imprese non esportatrici. Se tali valori siano causa o effetto dell'attività sui mercati esteri non è possibile inferirlo dalla semplice osservazione dei dati. Secondo gli studi più recenti, la specializzazione produttiva non sarebbe il principale fattore di debolezza strutturale per le imprese esportatrici italiane, soprattutto negli ultimi anni. Altri fattori, indipendenti dal settore, sembrano poter limitare o favorire l'attività internazionale. In particolare, la dimensione d'impresa si rivela un fattore di competitività più importante per la sopravvivenza sui mercati esteri che su quello interno, dove ad esempio la performance delle imprese con 50-150 addetti non risulta significativamente diversa da quelle con 150-500 addetti.**

Allo stesso tempo, la rilevanza di fornire un quadro di riferimento organico trova riscontro negli squilibri settoriali e territoriali tuttora evidenti in questo fenomeno: attualmente, infatti, la dimensione internazionale dell'attività d'impresa (export e delocalizzazione) riguarda in prevalenza le regioni centro-settentrionali – che ad esempio coprono circa l'87% delle esportazioni italiane – e i già citati settori tipici del *Made in Italy*, in primo luogo tessile-abbigliamento e cuoio-pelli-calzature.

**Alcuni elementi di intervento “indiretto” meritano un cenno. Anzitutto, con riferimento all'accento posto sull'“opportunità di progetti che puntino all'aggregazione per distretti o per filiera”, i riscontri empirici evidenziano che soluzioni aggregative come quelle distrettuali sembrano effettivamente in grado di abbassare molti ostacoli – produttivi e finanziari – allo sviluppo e alla crescita delle piccole e medie imprese. Nel caso specifico dell'internazionalizzazione produttiva, ad esempio, i dati più recenti rilevano come l'appartenenza a un distretto si associ a una delocalizzazione che coinvolge imprese di dimensioni inferiori rispetto alle multinazionali non distrettuali. In altri termini, l'appartenenza a un distretto si associa a minori “barriere dimensionali” nei confronti della proiezione internazionale delle imprese (questo vale anche per l'attività di esportazione).**

Un secondo aspetto da sottolineare è rappresentato dagli effetti dell'internazionalizzazione nel paese di origine. Che tale strategia, nelle sue forme commerciale e produttiva, costituisca un efficace modello di crescita delle imprese nazionali rappresenta un risultato ormai consolidato nelle principali statistiche e indagini empiriche sull'argomento. Tuttavia, questo risultato svela solo parte della storia, poiché non coglie i possibili effetti indiretti del fenomeno. A seconda dell'intensità

delle relazioni commerciali che legano le imprese di un determinato settore, infatti, è possibile che l'internazionalizzazione, soprattutto se produttiva, generi effetti di *spill-over*, anche negativi, sui subfornitori di quella impresa.

Conseguenze di questo tipo possono meritare scarsa attenzione, da parte dei responsabili di *policy*, in contesti industriali (come quello tedesco) dominati da imprese di grandi dimensioni, e dove quindi gli effetti, soprattutto occupazionali, della delocalizzazione si manifestano prevalentemente all'interno dell'impresa coinvolta – ad esempio attraverso la mobilità del lavoro tra le varie divisioni o dipartimenti o filiali della casa madre. Tuttavia, nei settori industriali dominati dalla piccola dimensione e da estese reti di rapporti di subfornitura, l'internazionalizzazione produttiva, recidendo tali legami, può imporre danni anche considerevoli ai fornitori delle imprese che delocalizzano all'estero la propria produzione. Recenti studi empirici confermano la rilevanza di queste possibilità teoriche, soprattutto con riferimento ai settori del *made in Italy*, che il Dpef intende promuovere.

Dal punto di vista delle scelte di *policy* la questione non è se contrastare o meno l'internazionalizzazione produttiva, ma come contenerne gli effetti indesiderati sul mercato del lavoro. Del resto, gli *spill-over* cui si è fatto cenno sono assimilabili a una sorta di esternalità negative nelle produzioni settoriali, e come tale sembrano giustificare, in un quadro di incentivo a una maggiore proiezione internazionale delle nostre unità produttive, anche la previsione di misure pubbliche di contenimento dei suoi effetti collaterali. Ad esempio, poiché generalmente l'internazionalizzazione produttiva tende a provocare uno spostamento della domanda di lavoro da figure meno qualificate a figure più qualificate, programmi di riaddestramento e aggiornamento del personale, o di sostegno alla mobilità nelle aree più interessate dal fenomeno, potrebbero rappresentare in proposito soluzioni degne di essere prese in considerazione.

### **2.3 Innovazione e competitività**

**Tra gli intenti del Dpef 2008-11 vi è il proposito di adottare nel corso della legislatura interventi di politica economica che si pongano l'obiettivo di favorire e sollecitare l'innovazione e la ricerca, fattore indispensabile per il rilancio della competitività del paese. In questa direzione il governo intende proseguire l'azione intrapresa l'anno scorso con il varo del cosiddetto DDL "Industria 2015" che ha indicato i grandi obiettivi di politica industriale verso cui far convergere l'azione pubblica nella convinzione che la crisi di competitività del sistema produttivo italiano riguardi principalmente il settore industriale e, nello specifico, la rigidità del modello di specializzazione e la ridotta dimensione aziendale. Nel Dpef sono ribaditi tali**

obiettivi e individuate con chiarezza le due principali linee di intervento lungo cui il Governo intende proseguire il proprio impegno per il rilancio e la riqualificazione dell'industria italiana, nello specifico:

1. *misure fiscali* che garantiscano un sostegno stabile sia all'avvio dell'attività d'impresa sia agli investimenti nei settori innovativi;
2. attuazione dei progetti di innovazione industriale già previsti nella finanziaria 2007 (tra cui il rifinanziamento dei fondi per la ricerca e l'innovazione) e in raccordo con i filoni di innovazione definiti in sede comunitaria.

**Nel Documento una particolare enfasi viene posta al ruolo del capitale di rischio come canale di finanziamento fondamentale per la nascita e lo sviluppo di progetti innovativi. Una tale indicazione è coerente con il fatto che l'Italia esibisce, rispetto ai principali paesi europei e agli Stati Uniti, un significativo ritardo proprio nel finanziamento dello *start up* d'impresa. Un indicatore di questo aspetto è fornito dagli investimenti in *venture capital* "early stage", tipicamente destinati all'avvio di attività innovative: l'Italia si pone molto al di sotto della media UE-15 (nel 2006 gli investimenti in *venture capital* in rapporto al PIL sono pari allo 0,002 per cento contro lo 0,02 della media europea) e nettamente indietro rispetto ai principali paesi europei (0,047 nel Regno Unito, 0,050 in Svezia). La distribuzione degli interventi per settore *target* attesta, inoltre, la prevalenza degli investimenti nei comparti tradizionali e la contenuta destinazione dei fondi a quelli innovativi ad alta tecnologia (nel 2006 solo il 7% dell'ammontare degli investimenti italiani ha interessato imprese *high tech*). La ripartizione per origine delle risorse raccolte ne evidenzia, inoltre, la matrice prevalentemente bancaria e il limitato apporto dei fondi pensione che costituiscono, invece, canali di finanziamento di primaria rilevanza nei paesi dove l'industria del *venture capital* è maggiormente sviluppata con importanti riflessi sulla dinamicità del sistema industriale (ampiamente confermati dalle rilevanze empiriche). Anche la fase dello smobilizzo della partecipazione da parte del *venture capitalist* presenta alcune criticità: di norma la modalità di disinvestimento più redditizia è la quotazione in borsa (mediante *initial public offering*). Su questo aspetto l'Italia esibisce un ulteriore ritardo rispetto agli altri Paesi europei: la fuoriuscita dell'investitore avviene prevalentemente con modalità alternative all'approdo in borsa (come, ad esempio, la vendita ad un altro imprenditore) penalizzando la crescita del mercato italiano del capitale di rischio proprio sotto il profilo della realizzazione del valore.**

Dai dati emerge, quindi, che è ampio il margine di miglioramento. E, **per le sue caratteristiche, il *venture capital* potrebbe, proprio in Italia, avere una valenza specifica non solo per sostenere**

**progetti imprenditoriali innovativi ma anche per aggirare le tradizionali resistenze nei confronti della diluizione della proprietà tipiche delle piccole imprese di stampo familiare e favorire l'apertura graduale della compagine societaria.** Infatti, se da un lato esso costituisce capitale di rischio interessato a stimolare la crescita dell'impresa su un arco di tempo medio-lungo, dall'altro i portatori del capitale mirano esclusivamente alla *performance* finanziaria e non ad assumere la proprietà e il controllo.

**Permangono, tuttavia, delle criticità normative e regolamentari da risolvere affinché lo strumento possa effettivamente dispiegare le sue potenzialità** e un recente studio comparato dell'*European Venture Capital and private Equity Association* (EVCA, 2006) pone l'Italia nelle ultime posizioni per ambiente normativo e fiscale favorevole agli investimenti istituzionali nel capitale di rischio.

**Il Dpef individua come prioritari gli interventi che operano sugli incentivi fiscali per favorire l'accesso alla finanza innovativa, accogliendo le indicazioni provenienti dalle associazioni di categoria (l'AIFI in primo luogo) che da tempo sollecitano un impegno del governo per allineare i trattamenti fiscali del *private equity* e del *venture capital* ai paesi europei maggiormente industrializzati.**

***Sono, tuttavia, possibili altri interventi di politica normativa.*** Altri interventi di politica normativa che, in integrazione con quelli di natura fiscale, sono auspicabili per risolvere alcune delle criticità connesse alla crescita dell'industria del *venture capital*. Si tratta, come noto, di un nuovo terreno di intervento che, rispetto agli strumenti tradizionali di incentivazione, interessa direttamente i modelli organizzativi dell'attività di impresa e interviene sull'efficienza della regolamentazione degli interessi coinvolti e degli incentivi di comportamento che ad essi conseguono. In particolare, lo sviluppo del *venture capital* dipende, come per gli altri strumenti di raccolta a disposizione delle imprese, dall'evoluzione del diritto dei mercati finanziari e del diritto societario, nonché dal "raccordo" tra le due sfere. E, **infatti, le revisioni normative che negli ultimi anni hanno interessato vari aspetti del diritto d'impresa (dalla riforma societaria alla legge sul risparmio) si sono mosse nella direzione di favorire lo sviluppo di fonti di finanziamento alternative al mercato del credito al fine mitigare i vincoli finanziari all'avvio e alla crescita delle imprese.**

***Permangono, tuttavia, alcune criticità da risolvere.*** Come detto, la circostanza che l'impresa finanziata non sia quotata e che la partecipazione del *venture capitalist* sia di minoranza rende particolarmente problematica la fase del disinvestimento e la fuoriuscita dalla compagine societaria. La modesta propensione alla quotazione specie per le imprese di più piccole dimensioni è in parte riconducibile alla carenza di uno schema di incentivi che agevoli il passaggio da società chiuse a società aperte e le recenti riforme normative non hanno risolto tale discontinuità. In particolare:

- la revisione delle società di capitali, pur non irrigidendo in modo significativo lo specifico statuto organizzativo delle società quotate, ha tuttavia ampliato fortemente il ruolo dell'autonomia privata nelle normali società per azioni, rendendo questa forma più attraente di quella con quotazione.
- La recente legge sul risparmio (legge n. 262/2005) ha ulteriormente accentuato tale discontinuità, occupandosi in modo pressoché esclusivo della *governance* delle quotate e elevando il grado di imperatività della disciplina.

Ne deriva che l'accesso alla borsa come modalità di raccolta di risorse finanziarie comporta il rispetto di *standard* di qualità informativa e di tutela dell'investitore esterno così stringenti da comportare *compliance costs* scoraggianti per l'impresa che voglia ampliare la raccolta di capitale ricorrendo ai mercati regolamentati. Il salto appare a maggior ragione complesso per imprese piccole, nuove e con progetti innovativi, ossia proprio per quella tipologia di azienda che può essere attraente per il *venture capitalist*. Emerge quindi il rischio che le difficoltà dell'approdo in borsa, come fase ultima del coinvolgimento del *venture capitalist*, siano scontate *ex ante* dagli investitori e inserite nei costi del capitale oppure considerate di per sé sufficienti per non avviare il progetto.

In conclusione, **[in particolare] emerge l'esigenza di individuare un giusto equilibrio tra le flessibilità accordate dal diritto societario (nell'ampia autonomia statutaria, nella definizione delle caratteristiche degli strumenti, nelle regole di *governance*) ed i vincoli stringenti imposti dalla disciplina dei mercati finanziari. Nei contesti anglosassoni, questo bilanciamento è ricercato affidando all'autonomia delle imprese la definizione di comuni principi di *best practice* il cui rispetto crea reputazione e permette di rimanere sul mercato. Nei contesti, come quello italiano, in cui l'affidabilità dei mercati regolati è costruita su previsioni normative significativamente più stringenti degli *standard* validi per le imprese non quotate, si pone una discontinuità che disincentiva la quotazione e mette a rischio proprio quell'ultima fase di evoluzione della vita imprenditoriale che è fattore cruciale per lo sviluppo del *venture capital*.**

**Si comprende, infine, che il principio dell'autonomia imprenditoriale (sollecitato dal nuovo diritto delle società), al fine operare in modo efficiente, deve accordarsi con un quadro di regole in cui la disciplina pubblica mantenga tutta la sua capacità sanzionatoria. La prospettiva di un ampio indebolimento del presidio della sanzione penale ad una corretta informativa societaria non è risolta dalla legge sul risparmio e rischia di ripercuotersi negativamente sullo sviluppo di un mercato dei finanziamenti aperto e credibile, deprimendo le prospettive di crescita e le potenzialità innovative proprio delle imprese di più piccole dimensioni.**

#### ***2.4 Semplificazione amministrativa e avvio delle imprese***

**Negli ultimi dieci anni, la regolamentazione per lo *start-up* d'impresa in Italia ha registrato progressi positivi - i tempi si sono ridotti del 45% circa - ma nel confronto internazionale permane il distacco dai paesi più virtuosi.**

Il complesso normativo predisposto negli ultimi dieci anni è pertanto migliorato rispetto al passato, ma non abbastanza. Rispetto alla situazione di fine anni '90, la disciplina italiana sullo *start up* ha compiuto notevoli progressi: i tempi di conclusione delle procedure si sono abbreviati; la predisposizione dello sportello unico e l'introduzione dell'informatica ha reso più agevoli i rapporti tra amministrazioni e imprese; la diffusione di regimi di silenzio assenso e di dichiarazione di inizio attività evita il trasferimento delle inefficienze amministrative sull'impresa che chiede l'autorizzazione.

**L'analisi delle riforme per la semplificazione che si sono succedute in questi anni spiega perché il sentiero del miglioramento è stato intrapreso, ma il traguardo solo parzialmente raggiunto. Da un lato, la predisposizione dello sportello unico per le attività produttive riduce le principali complicazioni amministrative concernenti lo *start-up*; dall'altro, gli effetti positivi di tale disciplina sono inferiori a quelli attesi, sia per la difficile attuazione, e i conseguenti ritardi nell'attuare l'implementazione, sia per l'inadeguatezza di alcuni aspetti sostanziali della disciplina. Tutto ciò ha spinto il legislatore a intervenire frequentemente – in modo particolare negli ultimi due anni - sulle regolamentazioni sullo *start-up*, per correggerne le storture. Ciò paradossalmente ha determinato un elevato grado di complicazione nella normativa, inficiando in parte il raggiungimento dell'obiettivo generale di semplificazione.**

**Il continuo sovrapporsi di interventi finisce per complicare il quadro normativo – sia per le imprese, che per le amministrazioni – e, generando confusione e incertezza, mina il**

**raggiungimento effettivo degli obiettivi di semplificazione, anche per disposizioni che se prese isolatamente appaiono efficacemente concepite. Il quadro regolamentare generale presenta perciò tuttora un grado rilevante di complicazione. Non si tratta dunque soltanto di un problema di contenuto delle regole, ma anche di tecnica legislativa.** Accade in molti casi, infatti, che le deroghe (e, quindi, il procedimento più complicato) prevalgano sul principio generale di semplificazione o liberalizzazione; che disposti apparentemente innocui (norme su interruzioni, sospensioni, ecc.) producano, nei fatti, significativi rallentamenti delle procedure; che la confusa combinazione di norme che si succedono nel tempo (pur se finalizzate all'alleggerimento burocratico) produca complicazione.

**Un'ulteriore opera di semplificazione amministrativa e normativa - con riferimento alle discipline concernenti lo *start-up* di impresa (e, in particolare, delle attività produttive) - costituisce, dunque, un passaggio fondamentale per la crescita dell'economia.**

In tale contesto, si inseriscono le nuove proposte legislative del Governo. Nel DPEF si fa riferimento a un generale processo di riforma della regolazione diretto, attraverso la semplificazione, a facilitare il contesto nel quale le imprese e le istituzioni operano.

**Il programma di riforme della regolazione si sostanzia nella semplificazione amministrativa, nella modernizzazione e nell'efficienza delle Amministrazioni Pubbliche e nella riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e le imprese.**

**Relativamente alla regolamentazione per lo *start-up* d'impresa, il programma di riforme del Governo attualmente [è contenuto in tre principali disegni di legge ] muove in due principali direzioni. In primo luogo, il ddl AC 2272 (ora al Senato) contiene deleghe al Governo per il coordinamento delle normative concernenti l'impresa (art. 18, ddl AS 1644) e specifiche misure di semplificazione relative a procedure individuate. In secondo luogo, il disegno di legge in esame ha trasferito (attraverso emendamenti) - migliorando in maniera significativa l'impianto di fondo della riforma - l'insieme delle modifiche concernenti lo sportello unico per le attività produttive in un altro progetto di legge d'iniziativa parlamentare (ddl A.S. n. 1532, concernente «Modifiche alla normativa sullo sportello unico per le imprese e disciplina dell'avvio dell'attività di impresa»). Inoltre su temi connessi a quelli regolati da tali progetti di riforma, interviene anche un terzo progetto di legge, volto a dare tempi più certi ai procedimenti amministrativi in generale, proposto dal ministro Nicolais e in discussione in Parlamento (ddl AC**

**2161, «Modernizzazione, efficienza delle Amministrazioni pubbliche e riduzione degli oneri burocratici per i cittadini e per le imprese»).**

**Il complesso dei dispositivi in esame è suscettibile di ovviare ad alcuni dei difetti delle normative vigenti.** Come osservato, il regolatore pubblico è intervenuto, negli ultimi dieci anni, in varie occasioni sulle normative sullo *start up* di impresa. Da un lato, si è cercato di semplificare la complessità amministrativa e procedurale. Dall'altro di ridurre e rendere più definiti i tempi di conclusione dell'azione amministrativa. Questi obiettivi però non sono stati pienamente raggiunti. Infatti, le procedure e le amministrazioni coinvolte continuano a rimanere molte e i tempi di conclusione dell'azione amministrativa – anche quando rispettati – ancora lunghi.

Si consideri, in particolare, la disciplina sullo sportello unico, che contiene aspetti molto positivi ai fini del miglioramento dell'ambiente normativo per l'impresa, ma ha incontrato grandi difficoltà applicative e ha richiesto successivi interventi migliorativi. Questi ultimi, però, se si escludono le modifiche del 2000 operate direttamente sul d.P.R. n. 447/1998, sono contenuti in una pluralità di provvedimenti normativi, nella maggior parte a contenuto generale, che generano problematiche sulla relativa estensione applicativa.

**In tale ambito,[in particolare] l'insieme delle misure di riforma mira a modificare e integrare, specificatamente, due impianti normativi: la regolamentazione sullo sportello unico per le imprese (nel suo complesso); la legge generale sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990), relativamente alla dichiarazione di inizio attività e al tempo di conclusione dei procedimenti amministrativi. Inoltre, più ampiamente, è intenzione del Governo operare il riassetto delle prescrizioni normative e degli adempimenti procedurali applicabili alle imprese.**

Più in particolare:

- vi sono dei dispositivi volti a rafforzare l'istituzione, il funzionamento e l'informatizzazione dello sportello unico.
- E' previsto un generale regime di dichiarazione per la realizzazione (e modificazione) di un impianto produttivo. Ciò significa che non è necessaria una formale autorizzazione amministrativa e il privato, di regola, può avviare immediatamente l'intervento. A tale regime, tuttavia, derogano le autorizzazioni che presentano margini di discrezionalità amministrativa in relazione ad una molteplicità di profili.

- Nei casi in cui è esclusa la “dichiarazione unica”, è previsto – sempre sotto il coordinamento dello sportello unico - un regime di autorizzazione espressa che si forma in conferenza di servizi o, alternativamente, di silenzio assenso. Oltre a ciò, rispetto alla disciplina vigente, le principali innovazioni riguardano i tempi di conclusione e lo svolgimento in via telematica della procedura.
- Agli iter autorizzativi descritti, seguono la comunicazione di chiusura dei lavori e il collaudo. Il certificato positivo di collaudo, in particolare, consente l'immediata messa in funzione degli impianti, fermi restando i poteri di vigilanza e di controllo delle amministrazioni competenti. Inoltre, alcune norme disciplinano controlli e vigilanza successivi (e chiariscono anche alcuni aspetti controversi tra amministrazione competente e lo sportello unico nelle procedure di secondo grado).
- Ulteriori riduzioni dei tempi sono previste per la dichiarazione di inizio attività disciplinata dalla L. n. 241/1990. In tal caso - qualora l'attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta - il termine per l'inizio dell'attività è ridotto a sette giorni lavorativi (anziché trenta) dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente.
- E' previsto un sistema di monitoraggio sul provvedimento normativo. Il Governo, infatti, entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge, trasmette una relazione al Parlamento in merito al funzionamento delle nuove procedure di semplificazione amministrativa, con particolare riferimento agli effetti, in rapporto all'aumento del ricorso al procedimento di autocertificazione, della riduzione dei termini prevista dalla modifiche adottate.
- Sono introdotte importanti disposizioni per la semplificazione dell'architettura generale della disciplina. Da un lato le nuove norme abrogano in modo espresso e precedenti in materia, per cui il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447 e «ogni altra disposizione di legge o di regolamento statali incompatibili» non dovrà più trovare applicazione. Dall'altro, nel ddl AS 1644, è prevista delega al Governo (con uno o più decreti legislativi, ai quali deve seguire «una raccolta organica delle norme regolamentari che disciplinano la medesima materia») per il riordino e coordinamento delle prescrizioni e adempimenti procedurali per la realizzazione di impianti produttivi e lo svolgimento di attività di impresa e la contestuale abrogazione delle disposizione di legge (statale) non individuate con i decreti di riordino.

**Nell'insieme, i progetti di riforma nell'attuale formulazione affrontano efficacemente i problemi di complicazione amministrativa legati all'elevato numero di amministrazioni e di procedure interessate nelle fasi di *start-up* delle imprese. Grazie a dichiarazioni con contestuale avviamento viene ridotto il trasferimento delle inefficienze amministrative sull'impresa che chiede l'autorizzazione. Anche quando il controllo preventivo rimane necessario, i tempi più brevi e la diffusione dell'informatizzazione mirano a rendere celere il procedimento in conferenza di servizi e più brevi i tempi di maturazione del silenzio assenso (e, quindi, quelli per l'ottenimento dell'autorizzazione). Infine, sono previste efficaci disposizioni di semplificazione del quadro normativo generale.**

### **3. Tendenze del federalismo**

#### **3.1 L'attuazione del federalismo**

**La presentazione da parte del Governo di due importanti disegni di legge (attualmente in discussione nelle competenti sedi parlamentari), il primo, il “Codice delle Autonomie Locali”, per dare applicazione agli articoli 114, 117, 118 della Costituzione e, il secondo, per istituire la Conferenza Stato – Istituzioni Territoriali, e la recente approvazione in sede di Consiglio dei Ministri del disegno di legge sul federalismo fiscale, segnano il riavvio del cammino verso un assetto federale della Repubblica.**

Un percorso interrotto durante l'ultimo quinquennio per le difficoltà incontrate dai soggetti istituzionali e politici, sia di livello nazionale che locale, nell'instaurare un confronto per la definizione concertata delle parti più complesse della riforma.

A testimonianza di questa fase involutiva del processo di decentramento si sono rilevati: la inattuata integrazione con i rappresentanti delle Autonomie locali della Commissione bicamerale per le questioni regionali, la cosiddetta “bicameralina”, come previsto all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001; la non esercitata attività delegata contenuta nella L. 131/2003, la cosiddetta legge “La Loggia”; la conclusione, senza esiti pratici, dei lavori della Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale; la presentazione di un progetto di ampia revisione della Costituzione, la cosiddetta “riforma della riforma”, poi bocciato dal *referendum* del giugno 2006.

Finalmente, quindi, le questioni del finanziamento di un sistema federale sono associate alle disposizioni circa l'individuazione delle competenze assegnate ai vari livelli di governo – anche se il legame tra i provvedimenti legislativi e' ancora debole -, nella consapevolezza che decisioni sulle entrate e sulle spese debbano procedere insieme per centrare il binomio autonomia/responsabilizzazione più “favorevole”. Come del resto mostra l'esperienza internazionale in cui, come è emerso anche da recenti analisi – sia di natura descrittiva sia di tipo econometrico – effettuate dall'ISAE, è evidente che si sono verificati migliori rendimenti fiscali, nel senso di migliori rapporti *deficit*/PIL, per i paesi che hanno decentralizzato la spesa in concomitanza di una devoluzione di capacità impositiva.

Nei trascorsi anni di interruzione del processo di decentramento, la Corte costituzionale ha ricoperto un ruolo di supplenza nella attuazione della riforma, garantendo la tenuta dell'ordinamento, fornendo una interpretazione delle parti più critiche del nuovo testo costituzionale e individuando, nella concertazione e nella leale collaborazione tra i soggetti istituzionali, la soluzione dei conflitti sulla titolarità delle competenze.

La ricerca di un equilibrio tra i poteri dello Stato e delle Autonomie territoriali è, quindi, un obiettivo che va perseguito attraverso la valutazione degli interessi coinvolti. La complessità della legislazione in un sistema federale, o comunque decentrato, è tale da non consentire preventive schematizzazioni degli ambiti di intervento centrale e locale. L'intreccio degli interessi conduce alla concorrenza delle competenze che per essere governata ha bisogno di potenziate sedi di raccordo per formare la volontà condivisa dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali.

Bisogna però evitare che dal moltiplicarsi delle sedi di concertazione possano derivare ingiustificati blocchi o ritardi della attività legislativa e amministrativa. Questi due livelli di attività vanno separati e affidati a due differenti sedi di concertazione; inoltre, le nuove procedure non possono non prevedere un potere decisorio che, in ultima istanza, esperiti tutti i tentativi per giungere ad una soluzione condivisa, intervenga in via definitiva.

Secondo il disegno di legge delega sulle competenze, il Governo dovrà adottare uno o più decreti legislativi diretti a: individuare e allocare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione); individuare e allocare le loro funzioni proprie (ai sensi dell'articolo 118, secondo comma); conferire ulteriori funzioni, diverse dalle precedenti; prevedere anche una disciplina degli organi di governo, del sistema elettorale e degli altri settori relativi all'organizzazione degli Enti Locali; nonché individuare i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente che interessano le funzioni, l'organizzazione e i servizi degli Enti stessi (ad esempio il coordinamento della finanza pubblica, l'armonizzazione dei bilanci); istituire, infine, nove Città metropolitane e disciplinare Roma Capitale.

A questo disegno di legge sulle competenze si associa **lo schema di DDL delega, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione riformata, approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 giugno, che costituisce un primo testo, aperto al confronto con le Autonomie territoriali e soggetto quindi alla possibilità di emendamenti.**

Lo schema si snoda in venti articoli raggruppati in sei Capi. Nel primo di questi ultimi (artt. 1-4) sono esposti i contenuti e le finalità della legge nonché le regole del coordinamento finanziario e del sistema tributario tra centro e periferia. In particolare, **e' da sottolineare la previsione di un disegno di legge - da presentare alle Camere del Parlamento insieme al DPEF, dopo una valutazione congiunta in Conferenza Unificata da iniziare entro aprile (quando vi è già la disponibilità dei conti dell'ISTAT relativi a Regioni, Province e Comuni) e che, in quanto**

**provvedimento collegato alla manovra fiscale, deve essere approvato entro il mese di ottobre – che disciplini, oltre alla manovra di bilancio riguardante la finanza regionale e locale, il coordinamento dinamico delle fonti di copertura delle funzioni degli Enti Territoriali nonché la ripartizione del livello programmato della pressione fiscale tra governo centrale e governi locali.**

**Questa nuova procedura sarà, ovviamente, molto rilevante per l'attività di programmazione degli Enti Territoriali, che sino ad ora hanno potuto conoscere soltanto al termine dell'esercizio di bilancio i vincoli entro i quali avrebbero dovuto svolgere le loro attività.**

Il Capo II (artt. 5-10) regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni. Per queste ultime, le fonti di finanziamento comprendono, oltre ai tributi propri attuali e alla compartecipazione IVA, tributi propri regionali da individuare in base al principio di correlazione, una compartecipazione IRPEF (e/o una addizionale regionale IRPEF). Per le Regioni è garantito il finanziamento integrale (sulla base dei costi standard o di indicatori di fabbisogno finanziario) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali (in ogni caso sanità e assistenza), del trasporto pubblico, delle spese riconducibili a funzioni fondamentali dei Comuni di dimensioni demografiche minori (da definire con i decreti legislativi). Il finanziamento dei fabbisogni standard è garantito per tutte le Regioni da un fondo perequativo alimentato dalla fiscalità generale. Per la parte residua delle spese regionali (le spese per le materie di competenza esclusiva e concorrente delle Regioni non riconducibili alle lettere m) e p), c. II, art. 117 Cost. e le spese per gli interventi di cui al V comma dell'articolo 119 Cost. finanziate con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali), la perequazione è basata sulla capacità fiscale. Il fondo perequativo, per questa componente, è alimentato da una parte della compartecipazione IRPEF di competenza delle regioni con maggiore capacità fiscale.

Il Capo III (artt. 11-16) norma la finanza degli Enti Locali, anche nei rapporti sia con lo Stato che con le Regioni. Sono indicate le fonti di finanziamento che, oltre agli attuali tributi propri, prevedono per i Comuni un rafforzamento della compartecipazione dinamica IRPEF introdotta con la legge finanziaria per il 2007 e, per le Province, la possibilità di una analoga compartecipazione e/o della trasformazione in tributo proprio dell'imposta sulle assicurazioni RCA. Nel bilancio dello Stato, inoltre, verranno istituiti due fondi perequativi in favore dei Comuni diversi da quelli minori e delle Province, di importi iniziali tali da compensare la somma di tutti i trasferimenti attuali. La ripartizione di tali fondi avverrà in base a un indicatore di fabbisogno standardizzato (una quota non inferiore al 90% delle entrate standardizzate di ciascun ente sarà portata in deduzione alla spesa

standardizzata dello stesso ente nel computo dell'indicatore di fabbisogno individuale) e a uno schema di perequazione della capacità fiscale. Inoltre, una quota non superiore al 30% del fondo perequativo spettante al singolo ente sarà destinata alla realizzazione e alla manutenzione straordinaria di opere pubbliche, in coerenza con la programmazione regionale di settore.

Il Capo IV riguarda il finanziamento di Roma Capitale (cui sono anche assicurate specifiche quote di tributi erariali) e delle Città metropolitane (previa individuazione delle funzioni ad esse attribuite).

Il Capo V concerne il coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, che – secondo norme di attuazione dei rispettivi statuti da definire – dovranno concorrere agli obiettivi di perequazione e solidarietà e ai diritti e doveri da essi derivanti.

Chiude lo schema di DDL il Capo VI che, tra le norme procedurali di cui tratta, prevede l'istituzione di una Cabina di regia per il confronto e la valutazione congiunta dei contenuti degli schemi dei decreti legislativi oggetto della delega, che dovranno essere trasmessi alla Conferenza Unificata per l'acquisizione del parere e, successivamente, alle Camere, per i pareri delle competenti commissioni. Il provvedimento riporta infine una clausola di salvaguardia finanziaria secondo la quale dall'attuazione delle deleghe della legge stessa non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Nel testo del DDL sull'attuazione dell'art. 119 e' in più parti evidenziato il ruolo importante delle Regioni. In primo luogo, per quanto riguarda l'assetto delle finanza di Province e Comuni, il ruolo di coordinamento e' affidato dalla Costituzione, in qualità di competenza concorrente, allo Stato e alle Regioni. All'articolo 2 del DDL e' indicato che al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza Unificata, possono adattare, previa intesa in sede di Consiglio delle Autonomie locali, per gli enti locali del territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni. C'e' indeterminatezza, tuttavia, su come possano concretamente agire le Regioni (devono usare risorse proprie?).**

**Nel DDL e', inoltre, previsto un assetto differenziato – duale – della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni in base all'ampiezza demografica, che dovrebbe riflettere una diversità nelle funzioni svolte dagli stessi. Le Regioni dovrebbero occuparsi del**

**coordinamento della finanza dei Comuni di dimensioni minori. Viene demandato alle Regioni il compito di disegnare schemi concreti di coordinamento e di perequazione di questi Comuni, nel rispetto dei criteri generali fissati dalle norme statali.**

**Le Regioni, ad esempio, come recita l'articolo 15, comma 8 del DDL, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza Unificata e previa intesa in sede di Consiglio delle Autonomie locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata e delle entrate standardizzate nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.**

**Per quanto riguarda, inoltre, il coordinamento del sistema tributario, le Regioni possono, come indicano gli articoli 3 e 12 del DDL, nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi non solo regionali ma anche locali e possono determinare le materie e gli ambiti nei quali può esercitarsi l'autonomia tributaria degli Enti Locali (tributi locali, variazioni delle aliquote e agevolazioni), essendo l'autonomia tributaria di questi ultimi comunque garantita anche dalla possibilità di intervento con legge statale, in assenza di legge regionale.**

**La rilevanza del ruolo delle Regioni risponde alla teoria del federalismo, anche se – ovviamente – sono da effettuare accordi interni con meccanismi partecipativi per il rispetto dell'autonomia dei Comuni e per un loro forte coinvolgimento, con esclusione di rapporti gerarchici. Ma, dal punto di vista economico, sono riscontrabili omogeneità all'interno delle singole regioni, tali da poter guardare con favore a un coordinamento concertato regionale.**

**Oltre alle maggiori conoscenze del territorio e dei fenomeni locali che si possono immaginare per le Regioni, sono da sottolineare, inoltre, le notevoli difficoltà che da sempre lo Stato ha incontrato nel definire schemi di perequazione comunale.**

Ed esistono analisi sui dati di bilancio dei Comuni che indicano la possibilità di definire gruppi di comuni caratterizzati da un certo livello di omogeneità – circa l'andamento di indicatori di entrata (legati anche al PIL regionale) e di spesa (connessi anche alla diversa importanza delle funzioni delegate dalle Regioni ai Comuni) -, in base anche alla aggregazione territoriale riferita alla regione nonché alla dimensione geografica della popolazione residente in essa.

**La teoria economica e studi empirici confermano la rilevanza del fattore territoriale nello spiegare come comuni “vicini” presentino indicatori di bilancio simili e, quindi, possano essere efficacemente coordinati all’interno di una regione.**

**Così per quanto riguarda la popolazione residente, si possono cogliere aggregazioni diverse – magari che approssimino la distribuzione della popolazione nazionale per costruire gruppi omogenei di comuni che siano più appropriati dal punto di vista amministrativo – ma sicuramente le grandi città presentano caratteristiche oggettivamente diverse da quelle degli altri comuni e in gran parte simili tra loro. E ciò può giustificare la distinzione che si vuole operare tra Comuni minori e non.**

Varie teorie economiche spiegano i legami “spaziali” tra giurisdizioni amministrative vicine e, quindi, rendono plausibile un coordinamento regionale. Ad esempio, vi è l’ipotesi della interazione delle preferenze, secondo la quale azioni intraprese da un governo locale impattano direttamente sulle preferenze di un altro livello locale limitrofo, nel senso che i servizi pubblici forniti da una giurisdizione entrano nelle funzioni di preferenza di un’altra in base a legami di complementarità/sostituibilità.

Secondo un altro approccio teorico, accade che gli elettori si formino delle aspettative sulla qualità del governo e che, in presenza di informazioni sui loro vicini, essi valutino le “performance” del proprio governo relativamente a quelle degli altri. Questa valutazione comparata delle “performance” da parte degli elettori genera di conseguenza “yardstick competition” e quindi una correlazione nelle politiche di bilancio locali. Studi empirici confermano l’esistenza di queste interazioni strategiche tra governi locali, che li accomuna in qualche modo in gruppi omogenei di comportamento.

Compiuti gli importanti passi dal punto di vista dell’introduzione delle norme di delega di attuazione sopra menzionati, rimane comunque chiara la necessità di coordinamento nell’implementazione del decentramento funzionale e finanziario.

L’attuazione del federalismo è infatti un processo complesso, che ha bisogno di un forte coordinamento a livello istituzionale, per cui risulta necessario fissare procedure fondate sulla leale collaborazione tra amministrazioni per individuare criteri concordati. E’ un processo che pone molte questioni riguardanti scelte istituzionali, scelte nel campo della devoluzione delle funzioni e scelte di tipo finanziario (federalismo fiscale).

Le prime concernono gli aspetti relativi alla riforma del processo di bilancio, problemi di armonizzazione dei vari bilanci pubblici, e a tal fine sarà rilevante il nuovo sistema di classificazione che si sta implementando, attraverso una revisione della struttura del bilancio dello Stato, con lo scopo di renderla coerente con una riformulazione della spesa pubblica per grandi funzioni-obiettivo e, quindi, con l'articolazione delle Commissioni parlamentari di merito e con quella dei Ministeri.

Ma è importante anche una stabile disciplina del Patto di stabilità interno (PSI), cui si associa la necessità di un grande salto di qualità nell'informazione sulle operazioni degli enti pubblici (possibilità di monitoraggio e di costruzione dei costi standard dal lato delle funzioni, quantificazioni circa la possibile flessibilità fiscale dal lato del finanziamento), che richiede la creazione di una banca dati pubblica e accessibile, che dovrà essere curata da un organo tecnico appositamente preposto. Si tratta di poter costruire determinanti indicazioni su costi standard, su servizi standard e fabbisogni standard, individuando priorità a livello locale ma non solo. Anche al centro bisogna razionalizzare i processi e, in particolare, analizzare la spesa pubblica.

È evidente, dunque, la necessità di puntare sulla qualità della spesa, in senso lato: non solo distinguendo tra spesa in conto capitale e di natura corrente (e, nell'ambito di questa, quella di tipo sociale), ma anche indagando sulla sua efficienza/efficacia complessiva. E il Governo si è impegnato ad attuare un programma di analisi e valutazione della spesa – la cosiddetta *spending review* in connessione con le esperienze anglosassoni in materia - , che rientra in un più ampio piano di riforma istituzionale degli strumenti e delle procedure di bilancio. Si prospetta la realizzazione di un programma straordinario di analisi della spesa relativa alle Amministrazioni Centrali, al fine di individuare elementi di criticità, possibilità di riallocazione delle risorse e di miglioramento sia in termini di qualità che di economicità.

Dalla valutazione della spesa si potranno distinguere secondo quanto esposto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze: programmi da abbandonare, programmi sui quali è possibile ottenere guadagni di efficienza, programmi che necessitano di maggiori risorse o che hanno bisogno di una cooperazione trasversale tra diversi Ministeri. L'ordine indicato non appare casuale, riflettendo la convinzione del Ministro che sia necessario “reperire risorse entro il volume attuale

della spesa, quindi spendendo meglio e spendere meglio significa intervenire sui meccanismi della spesa”<sup>1</sup>.

L’attività di *spending review* rappresenta un pre-requisito per la costruzione di un sistema di “*expenditure management*” basato su un orizzonte pluriennale degli stanziamenti e su procedure di bilancio di tipo *top-down*, che sembrano garantire – secondo gli schemi delle *best practices* internazionali – risultati di successo in campo fiscale.

Analisi e studi dell’OCSE<sup>2</sup> hanno individuato alcune caratteristiche istituzionali che, pur presentando aspetti problematici di applicazione, giocano un ruolo chiave nel controllo della spesa pubblica: quadri di riferimento di medio-termine, prudenti ipotesi macroeconomiche, tecniche di bilancio *top-down*, trasparenza nel processo di bilancio, attenzione crescente ai risultati, pratiche finanziarie moderne. Dovrebbe, quindi, essere implementato un approccio alla spesa il cui punto di partenza è la fissazione a livello politico di un valore obiettivo, cui segue una ripartizione secondo scelte di priorità tra i vari programmi, ognuno dei quali richiede determinati *input* e necessita poi di specifici indicatori ai fini del controllo dei risultati raggiunti.

Per quanto riguarda la devoluzione di funzioni sarà necessario definire le prestazioni ai livelli essenziali, analizzare il bilancio dello Stato dettagliatamente (così come è stato fatto, esaminando capitolo per capitolo, in occasione del decentramento amministrativo), creare dei tavoli di riparto concreto cui far partecipare rappresentanti dello Stato, degli Enti Territoriali ed esperti di federalismo.

Si tratta di un processo dinamico, che inevitabilmente dovrà tuttavia partire dalla considerazione della spesa storica. Ma sarà necessario introdurre elementi di flessibilità nel nuovo modello di finanza decentrata che si sta progettando, che permettano di tener conto della dinamicità degli andamenti della spesa e delle entrate. Si ha a che fare con variabili non statiche ma che vanno periodicamente riviste e aggiornate.

Nella delega sull’attuazione del 119, tuttavia, manca una indicazione – seppure generica – sulle regole che determineranno il passaggio dalla spesa storica a quella standard.

---

<sup>1</sup> Cfr. Audizione del Ministro dell’Economia e delle Finanze, Tommaso Padoa Schioppa, del 13 febbraio 2007.

<sup>2</sup> Cfr. OECD, “Best practices for budget transparency”, *Journal on Budgeting*, vol. 1 (2002) e J. R. Blöndal, “The reform of public expenditure management”, Banca d’Italia, *Public Expenditure*, 2005.

L'ISAE, come è noto, ha quantificato la dimensione finanziaria del decentramento, sia pure come approssimazione di larga misura e come estremo massimo di risorse da decentrare<sup>3</sup>. Sono state, inoltre, individuate alcune caratteristiche della spesa da decentrare. Quest'ultima è di un ammontare notevole<sup>4</sup>, presenta una forte dinamica<sup>5</sup>, riguarda funzioni che rientrano nello schema di applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>6</sup>, è in gran parte indirizzata al Sud del Paese, in funzione inversa al reddito pro-capite.

La definizione delle competenze dovrà basarsi, come previsto dal “Codice delle Autonomie” in preparazione, sulla specializzazione e semplificazione del sistema delle competenze per evitare sprechi e duplicazioni, cercando di ridurre i costi e di assicurare efficienza e quindi sostenibilità finanziaria. Attuando non solo il principio della sussidiarietà verticale ma anche orizzontale, con il passaggio al mercato di una serie di funzioni, allo scopo di accentuare il ruolo regolatorio delle Amministrazioni Pubbliche.

Nel DDL sulle competenze, in sostanziale accoglimento delle richieste formulate dagli Enti Territoriali in sede di Conferenza Unificata, sono previsti il riordino e la semplificazione delle strutture organizzative dell'Amministrazione statale, limitandole a quelle strettamente necessarie all'esercizio delle funzioni che continueranno a essere esercitate dallo Stato.

Date le caratteristiche della spesa, anche le scelte finanziarie risultano complesse.

In una analisi rispetto all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, l'ISAE ha selezionato un paniere analogo a quello indicato dall'Alta Commissione, in base a tre aspetti fondamentali: indicazioni di carattere qualitativo (principio del beneficio, mobilità delle basi imponibili, non esportabilità delle imposte), parametri di natura quantitativa (coefficiente di variazione, circa la più o meno uniformità della distribuzione regionale dei tributi; coefficiente di sincronia delle dinamiche, che indica il grado di omogeneità tra le Regioni dei tassi di variazione annui dei gettiti, al

---

<sup>3</sup> L'ISAE ha fornito una serie storica dal 1999 al 2004 della dimensione del decentramento: in media nei 6 anni si avrebbe una spesa da decentrare pari al 5,1% del PIL. La distribuzione territoriale dell'impatto finanziario riguarderebbe il Centro-Nord per un 4,1% del PIL e il Sud per il 9,1% del PIL.

<sup>4</sup> Il 5,2% del PIL nel 2004, considerando l'istruzione (che, peraltro, nella delega sull'attuazione dell'art. 119 non è espressamente indicata tra le funzioni di cui si devono garantire livelli essenziali su tutto il territorio nazionale (come avviene invece per la sanità e l'assistenza), mentre un finanziamento integrale è chiaramente previsto per un livello adeguato della funzione relativa al trasporto pubblico).

<sup>5</sup> Anche e forse più in prospettiva: oltre il 95% della spesa centrale da decentrare (istruzione (circa il 70%), protezione sociale, affari economici) in 5 anni, dal 1999 al 2003, è cresciuta del 33%, quasi il doppio rispetto alla crescita del 18% registrata dalla spesa pubblica complessiva.

<sup>6</sup> E in questo caso sorge un problema di riequilibrio. Infatti, considerando una certa nozione di spesa standard, cioè quella generata da fattori di natura strutturale che - in via primaria - determinano i “legittimi” differenziali regionali per le diverse tipologie di prestazioni, si prospetta, per raggiungere i valori medi nazionali, la necessità di un riequilibrio della spesa verso il Sud per oltre 4 miliardi di euro. Mentre la sanità mostra un sostanziale equilibrio territoriale, specie l'istruzione - più dell'assistenza - va riequilibrata.

fina di preservare la struttura iniziale del sistema di finanziamento; coefficiente di stabilità, da valutare al fine di evitare una eccessiva dipendenza dalle fluttuazioni cicliche), comparazione con le spese e con la loro dinamica (adeguatezza, produttività in comparazione ai bisogni e ai costi di amministrazione). Sulla base dei criteri sopra elencati sono stati scelti i tributi erariali da decentrare<sup>7</sup>.

Queste imposte sono risultate idonee a essere trasferite, se non altro nel confronto con i tributi che già sono assegnati a livello locale. Infatti, sia i coefficienti di variazione che il rapporto tra gettito del Centro-Nord e quello del Mezzogiorno sono migliori rispetto alle imposte attualmente locali. Anche l'autonomia finanziaria (misurata dal rapporto tra entrate proprie e spesa) è migliore<sup>8</sup>.

Ma problemi sorgono riguardo alla insufficienza del tasso medio di crescita dell'aggregato complessivo. Infatti, le imposte disponibili per accrescere l'autonomia tributaria locale sono tra le meno dinamiche del sistema fiscale italiano (anche se si è verificata una lunga fase di stagnazione nel periodo analizzato) e tale caratteristica si va a confrontare con quella, di segno opposto, propria delle spese che, a decentramento avvenuto, le Amministrazioni locali saranno chiamate ad amministrare.

Ciò implica la necessità di porre grande attenzione alla integrazione delle fonti di finanziamento che può essere assicurata dalle compartecipazioni ai tributi erariali, che quindi dovranno svolgere un ruolo cruciale nel sistema di finanziamento<sup>9</sup>. E il DDL sull'attuazione dell'art. 119 indica, infatti, compartecipazioni IVA e IRPEF come importanti fonti di finanziamento.

---

<sup>7</sup> principali accise sui prodotti energetici: imposta sugli olii minerali, imposta sull'energia elettrica; imposte gravanti sul consumo dei tabacchi, imposte sui giochi (data la eccessiva volatilità si utilizzano dati di trend); imposte connesse al patrimonio immobiliare (registro, ipotecarie e catastali); imposte di bollo.

<sup>8</sup> L'attuale autonomia nei dati riferiti al 2003 è pari circa al 60%, quella calcolata sui tributi da decentrare rispetto alla spesa da decentrare è più alta e pari nel 2003 a circa il 69%. Quindi migliorerebbe l'autonomia finanziaria nel complesso a decentramento avvenuto.

<sup>9</sup> Le quantificazioni dell'ISAE indicano per il 2004 un vertical imbalance, riguardo alle imposte e alle spese da decentrare di oltre il 31%. La massa delle imposte da decentrare fornisce infatti solo 48 miliardi dei 70 di spese aggiuntive dovute alla nuove funzioni trasferite.

Ma lo sbilancio complessivo, qualora si dovessero eliminare i trasferimenti oggi in atto che non sono previsti tra le fonti di finanziamento dell'articolo 119 della Costituzione, sarebbe di 121 miliardi di euro, circa 6 volte più elevato (dato da 169 miliardi di aumento lordo delle risorse autonome meno i 48 miliardi di gettito derivante dai nuovi tributi attribuiti) ed andrebbe coperto con compartecipazioni a tributi erariali e/o con flussi del fondo perequativo.

Considerando come imposte utilizzabili l'IVA e l'IRE e fissando l'aliquota di compartecipazione uniforme al livello pari a quello che consente l'azzeramento del fabbisogno della regione dotata di maggiore capacità fiscale in rapporto alle spese da finanziare si avrebbe un'aliquota IVA pari al 66%. Il fondo perequativo dovrebbe quindi finanziare tutte le altre Regioni, alimentandosi sull'IRE o sulla fiscalità generale erariale residua. Le necessità di funzionamento verticale del fondo richiederebbero il 55% dell'IRE.

Risulta molto importante, dunque, scegliere un mix ottimale di risorse che cerchi di minimizzare il rischio molto preoccupante che revisioni basate su valutazioni discrezionali, con modifiche di anno in anno, mettano in discussione un principio fondamentale per una buona gestione, quello della certezza delle risorse, alimentando conflittualità e irresponsabilità tra le Regioni. E, dunque, è ancora molto rilevante ciò che si “modella” nel disegno di legge annuale di coordinamento. Si può pensare comunque a inserire nella legge di coordinamento annuale la rideterminazione delle quote di compartecipazione IRPEF.

I comportamenti delle Autonomie locali non devono contrastare con le direttive generali in termini di andamento della spesa dell'intera PA o di obiettivi circa la pressione fiscale. Con riferimento in particolare alla politica tributaria locale e ai margini di gettito disponibili, la definizione degli spazi di manovra assegnabili alle Regioni sui tributi decentrati deve essere coerente con il modello nazionale, per ciò che riguarda in particolare il livello delle pressione fiscale complessiva, gli obiettivi redistributivi perseguiti a livello centrale, la compatibilità con la struttura di incentivi generale, i vincoli per il perseguimento degli obiettivi europei di finanza pubblica. Da qui anche si alimenta la necessità di un forte coordinamento.

Il responsabile del rispetto delle norme europee di bilancio è comunque lo Stato, che deve controllare il rispetto degli obiettivi in maniera più o meno gerarchica o consensuale. E il coordinamento tra centro e periferia è tanto più necessario quanto maggiore è il decentramento.

**Con riferimento al metodo di implementazione della disciplina fiscale a livello locale tramite il PSI, è stato sottolineato l'uso improprio del termine “patto” per un insieme di regole che sinora, di fatto, viene sostanzialmente imposto dal Governo centrale e non stabilito in condizioni di parità tra i vari enti, né di consenso reciproco. I Governi locali, infatti, propendono per un approccio maggiormente cooperativo, in genere utilizzato nei paesi a più avanzato stadio di decentramento, e che ora dovrebbe essere adottato per la predisposizione del DDL di coordinamento.**

Tutto ciò richiede che siano rafforzati i complessi sistemi di monitoraggio previsti dalla normativa, grazie alla predisposizione di uno schema contabile che offra informazioni esaustive, comparabili e tempestive. Un sistema dei conti integrato e non frammentato costituisce, infatti, la prima garanzia

per una corretta rappresentazione della situazione finanziaria dei vari enti. In tal senso è auspicabile una rapida e diffusa implementazione del sistema informativo riguardante le operazioni degli enti pubblici (SIOPE), quale utile strumento per una adeguata conoscenza dei fenomeni e, quindi, per il confronto tra gli enti stessi e la valutazione dei diversi gradi di efficienza dell'azione pubblica.

Con riferimento ai pagamenti con mandato informatico del bilancio dello Stato, la rilevazione del SIOPE è entrata in funzione parziale dal 2003; dal 2006 il SIOPE è stato esteso alle Regioni, alle Province, ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e alle Università (per un complesso di 670 enti). A partire dal 2007 saranno soggetti alla rilevazione gli altri enti, Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, Comunità montane e Unioni di Comuni (ulteriori 8.300 enti circa). Potrà costituire anche una base informativa comune tra i diversi livelli di governo, proponendosi come strumento per la misurazione dei meccanismi che presiedono al federalismo fiscale.

La costruzione di un buon sistema informativo appare indispensabile per una reale (e non formale) partecipazione degli Enti locali alla determinazione dei macro-indirizzi del DPEF e alla definizione puntuale degli interventi specifici previsti dalla legge finanziaria (e in futuro anche dalla legge di coordinamento annuale). Attualmente le Regioni partecipano molto marginalmente al processo di bilancio, potendo esse solamente esprimere un parere privo di alcun vincolo entro 15 giorni sia dalla presentazione del DPEF sia della finanziaria.

Gli Enti Locali saranno coinvolti sin dalla fase iniziale di formazione dei tendenziali dei quadri macroeconomici e finanziari e di quelli, soprattutto, programmatici. Si dovrebbe arrivare a prospettare, all'interno del DPEF, non solo un conto consolidato delle Amministrazioni Locali ma anche delle Regioni, delle Province e dei Comuni nel complesso.

**Da alcune stime econometriche effettuate dall'ISAE su un insieme di paesi europei emerge che regole di bilancio basate su una cooperazione formalizzata tra centro e periferia mostrano un miglior rendimento fiscale.**

**Una definizione concertata del PSI, basata su procedure più consensuali con discussioni in Conferenza Unificata e previa approvazione del Consiglio delle Autonomie, dovrebbe responsabilizzare maggiormente i livelli decentrati di governo, aiuterebbe a definire criteri di disciplina fiscale più stabili nel tempo. Ne beneficerebbero la solidità e la credibilità delle manovre di risanamento dell'esecutivo.**

Riguardo al PSI, inoltre, l'ISAE ha individuato alcuni punti ancora critici, che potrebbero essere superati.

Le regole fiscali definite sin dal 1999, anche se integralmente rispettate da quasi tutti i Comuni, non hanno garantito un miglioramento certo dell'indebitamento netto del complesso delle Amministrazioni Comunali. Le norme del PSI definite nell'ultima finanziaria costituiscono un importante passo avanti, ma rimane aperta la questione degli Enti coinvolti.

Infatti, continuano ad essere esclusi dai vincoli tutti i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Questi, in aggregato, incidono per il 17,2% sulla spesa corrente e in conto capitale sperimentata complessivamente dai Comuni nel 2005 (banca dati ISAE costruita sui flussi informativi dell'ISTAT e della RGS). Sulla base dei dati relativi al triennio 2003-2005, la quota di Comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e i 5.000 abitanti che presenta un saldo medio negativo (valutato secondo il metodo di calcolo previsto dalla legge finanziaria per il 2007) è superiore alla quota corrispondente alla classe di popolazione 5.001-10.000, e ciò porterebbe a ritenere che l'assenza di vincoli può indurre comportamenti opportunistici.

Sarebbe auspicabile, quindi, un ampliamento dei Comuni inclusi nel Patto sino alla soglia dei 1.000 abitanti, escludendo i 1.962 Comuni (poco meno del 25% del totale) con popolazione inferiore o uguale, che gestiscono circa il 2,8% della spesa corrente e in conto capitale sostenuta da tutti i Comuni. Per gli Enti più piccoli da includere nel Patto (quelli con popolazione superiore ai 1.000 abitanti ma inferiori ai 5.000), si potrebbero prevedere vincoli di tipo diverso e procedure di monitoraggio semplificate. Il problema legato alla eccessiva sensibilità dei bilanci dei Comuni più piccoli, può essere risolto flessibilizzando i vincoli. D'altra parte, questo problema riguarda anche i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

La letteratura ha evidenziato che il ciclo economico, l'eccezionalità di alcune spese e la creazione di capitale fisso sono causa di fluttuazioni dei saldi di bilancio dei Comuni tali da rendere difficoltoso il rispetto delle regole del PSI a livello di singolo Ente<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Sulla variabilità dei saldi di bilancio dei Comuni l'ISAE ha effettuato un esercizio calcolando il saldo medio nel triennio 2003-2005 secondo le modalità della LF 2007, con i risultati di seguito esposti.

Tra i Comuni cui la finanziaria chiede soltanto una manovra sulla spesa corrente ma non sul saldo (sono 737 i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti con saldo medio 2003-2005 non negativo):

- soltanto il 22,1% ha sperimentato tre saldi positivi mentre il 49,3% ha presentato un cambiamento di segno e il 28,6% due cambiamenti di segno
- la maggioranza ha mostrato una media non negativa pur registrando uno (58,6%) o due (19,3%) saldi negativi nel triennio

Si può concludere che, in assenza di un vincolo preciso sul saldo, così come individuato per il triennio 2007-2009, i saldi dei Comuni si presentano piuttosto variabili, segno questo che una maggiore flessibilizzazione dei vincoli sarebbe desiderabile.

Il confronto tra i dati di spesa in conto capitale per il 2005 e quelli per il biennio precedente mostrano, effettivamente, una discreta sensibilità di questa spesa ai vincoli del Patto; ancor più sensibile è la spesa per l'acquisizione di capitale fisso. Il 70% di questa spesa è stato realizzato, mediamente nel triennio considerato, dai Comuni con un saldo medio negativo (nel medesimo triennio). Poiché il Patto 2007-2009 chiede il maggior sforzo a questi Enti è presumibile che tale spesa, nei prossimi anni, non ritorni a crescere.

D'altra parte, come evidenziano i dati del triennio 2003-2005, la spesa in conto capitale è la principale responsabile di fluttuazioni nei saldi contabili (calcolati secondo le regole del PSI per il 2007-2009) per circa un terzo dei Comuni, nel triennio 2003-2005. La spesa in conto capitale sembra molto sensibile ai vincoli del Patto e, come era lecito attendersi, la stessa spesa potrebbe condizionare in modo importante la *compliance* dei Comuni.

Si percepisce, quindi, una certa rigidità delle regole del PSI connessa alla semplicità amministrativa che richiede regole uguali per tutti e che limita la flessibilità, cioè l'adattabilità a circostanze diverse e la possibilità di comportamenti variabili.

Il PSI non lascia alcun margine di compensazione tra il miglioramento del saldo di alcuni comuni e il peggioramento di altri, pur nel rispetto del vincolo a livello aggregato. Tale schema non permette alcun aggiustamento intertemporale per il singolo ente, che può trovarsi in alcuni anni a fronteggiare problemi particolari e temporanei.

Il bisogno di flessibilizzazione dei vincoli, negli anni passati, è stato risolto con l'esclusione di diverse voci dal saldo rilevante ai fini del PSI (spese connesse a calamità naturali e in conto capitale). Le regole definite per il triennio 2007-2009, hanno incluso tutte le voci di entrata e di spesa, rilevanti per gli obiettivi fissati dal PSC, nel calcolo del saldo contabile su cui si applica il PSI. Tal inclusione va valutata positivamente in termini di coerenza della disciplina del PSI con quella europea. In questo senso, cresce la probabilità che il rispetto del Patto possa effettivamente tradursi in un miglioramento del saldo rilevante ai fini del PSC. D'altra parte però, se cresce la coerenza del Patto interno rispetto a quello esterno, rimane la necessità di tenere conto di eventuali fluttuazioni dei saldi contabili connesse ai fattori esaminati, nel rispetto di un vincolo complessivo a livello di Amministrazioni Comunali. Una proposta<sup>11</sup> può consistere nel prevedere la possibilità di

---

<sup>11</sup> Proposte in tal senso sono state prospettate anche in una Audizione presso il Parlamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze ed erano presenti, con la possibilità di accumulo e scambio di plafond di ricorso al debito per finanziare investimenti, anche in una precedente versione dello schema di DDL sull'attuazione del 119.

scostamenti negativi dall'obiettivo programmatico fissato per ciascun Comune solo se compensati da un medesimo scostamento positivo realizzato da un altro Ente<sup>12</sup> e in ogni caso, le compensazioni ricevute dovrebbero essere restituite in un altro esercizio. Il rispetto dell'obiettivo programmatico a livello di aggregato di Comuni sarebbe garantito e sarebbe agevolata, a livello di singolo Comune, la copertura delle fluttuazioni connesse alla realizzazione di spese in conto capitale ma anche di quelle derivanti da eventi eccezionali e da fluttuazioni cicliche locali<sup>13</sup>.

### **3.2 La spesa sanitaria in Italia negli anni duemila**

**La spesa sanitaria pubblica in Italia rappresentava il 6,7% del PIL nel 2006, dopo un aumento di circa un punto e mezzo dalla metà degli anni novanta, quando la quota di prodotto dedicata alla sanità aveva subito una drastica riduzione (più di un punto di PIL tra il 1991 e il 1995), in seguito all'adozione di consistenti misure di correzione. Malgrado la percentuale di spesa rispetto al PIL resti inferiore a quella media europea (con riferimento al 2004, 6,5% in Italia contro 7,5% per l'Europa a 15 e 7,4% per quella a 25), questo aumento ha destato grande preoccupazione, anche perché ha coinciso con la fase di applicazione del federalismo in sanità.**

Nel periodo 2001-2005 si sono avuti disavanzi anche consistenti, con uno squilibrio complessivo di 20.851 milioni di Euro (poco più di 4.000 milioni annui in media, ovvero lo 0,31% del PIL e il 5,1% del finanziamento) e deficit più elevati negli ultimi due anni. I disavanzi verificatisi nel periodo 2001-2005 sono perlopiù a carico delle Regioni (17.401 milioni di Euro, l'83,5% del totale) e per il resto a carico dello Stato<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Chi offre surplus avrebbe il vantaggio di poter compensare eventuali deficit futuri, per i quali con l'attuale disciplina incorrerebbe nell'applicazione delle sanzioni.

<sup>13</sup> Una prima versione potrebbe consistere nel prevedere semplici compensazioni di scostamenti positivi/negativi dall'obiettivo programmatico tra Comuni. Un organismo di coordinamento gestirebbe la cessione/acquisizione di questa sorta di crediti e dovrebbe avere anche i compiti di monitoraggio e di verifica del rispetto del Patto. Le domande di crediti potrebbero convenientemente essere vincolate ad una certa percentuale delle entrate. In caso di mancato rispetto degli impegni scatterebbero automaticamente le sanzioni previste per le violazioni del Patto (sono sufficienti le sanzioni previste dalla legge finanziaria 2007-2009). Uno schema di questo tipo potrebbe preludere alla creazione di un mercato dei crediti in cui il prezzo sia definito dal mercato. Anche in questo caso, come in quello già proposto dalla letteratura (Casella, 1999) l'allocazione dei *deficit* viene determinata dall'operare degli incentivi di mercato. La sostanziale differenza però, riguarda l'oggetto dello scambio: nella proposta, si scambierebbe soltanto un credito, che dovrebbe comunque essere restituito in un periodo successivo e che può essere acquisito solo entro certi limiti di importo (ad esempio, una certa percentuale delle entrate); nell'altro, si scambia un permesso di *deficit* su cui il cedente perde ogni diritto e che invece, l'acquirente può cumulare con altri permessi, senza limiti di importo e senza l'obbligo di doverli restituire.

<sup>14</sup> Sono stati stanziati dallo Stato 1.450 milioni di Euro per il triennio 2001-2003 con la legge 311/04 e 2.000 milioni di Euro con la legge 266/05.

SPESA SANITARIA PUBBLICA E FINANZIAMENTO - ANNI 2001 - 2006

Anno	In milioni di Euro		In % PIL		Risultato di esercizio			Variazione % rispetto anno precedente	
	Fin.	Spesa	Spesa	Totale	pro capite	in % fin.	in % PIL	Fin	Spesa
2001	71.878	75.999	6,1%	-4.121	-72,3	5,73%	0,33%	7,8%	8,3%
2002	76.658	79.549	6,1%	-2.891	-50,4	3,77%	0,22%	6,7%	4,7%
2003	79.967	82.291	6,2%	-2.324	-40,2	2,90%	0,17%	4,3%	3,4%
2004	84.738	90.528	6,5%	-5.790	-99,3	6,83%	0,42%	6,0%	10,0%
2005	91.060	96.785	6,8%	-5.725	-97,9	6,29%	0,40%	7,5%	6,9%
2006	94.985	99.167	6,7%	-4.182	-71,5	4,40%	0,32%	4,3%	2,5%

Fonte: Ministero della Salute.

La spesa pro capite è influenzata dalle differenze nella struttura demografica delle Regioni, con conseguenti scarti nel fabbisogno di risorse pro capite, di cui si tiene conto in sede di riparto delle risorse. Nel 2005 essa era compresa fra i 1.423 Euro della regione Calabria e i 2.059 della provincia di Bolzano. **Tra il 2001 e il 2005** la spesa è cresciuta maggiormente in Molise (+43,7%), nel Lazio (+33,5%), in Campania (+32%) e in Abruzzo (+30,3%); gli incrementi meno elevati si sono verificati in Calabria (+13,1%), nella Provincia Autonoma di Trento (+17,7%), nelle Marche (+19,4) e in Toscana (+21,5%).

Facendo ora riferimento al quadriennio 2002-2005, quattro Regioni hanno sempre presentato un disavanzo superiore al 5% del finanziamento (Lazio, Campania, Abruzzo, Sardegna), 3 Regioni un disavanzo superiore al 5% del finanziamento in 3 anni su 4 (Molise, Sicilia, Valle d'Aosta), e solo il Friuli è riuscito ad avere un bilancio di esercizio in attivo (o in pareggio) in tutti e quattro gli anni.

Il disavanzo pro capite complessivo del periodo è stato pari a 288 Euro, ma si è distribuito in misura molto disomogenea tra le Regioni. **Il Lazio ha accumulato il disavanzo più alto (4.687 milioni di Euro), seguito dalla Campania (4.164 milioni di Euro) e dalla Sicilia (1.931 milioni di Euro). Complessivamente, le tre Regioni quindi sono responsabili del 64,4% del disavanzo complessivo.** La relazione sulla gestione finanziaria della Corte dei Conti ha peraltro segnalato, con riferimento a queste regioni, “problemi legati in una certa misura al fatto che la sanità è diventata centro di attenzione privilegiata da parte di iniziative affaristiche, spesso irregolari ed illegali”<sup>15</sup>. **Con l’aggiunta dei disavanzi accumulati, nello stesso periodo, da Sardegna, Piemonte, Abruzzo e Liguria si arriva ad una quota vicina all’83% del totale.**

<sup>15</sup> Cfr. Corte dei Conti (2006) - V. Commissione di inchiesta sull’efficacia e l’efficienza del servizio sanitario nazionale - Senato della Repubblica - Relazione depositata il 18 gennaio 2006.

VARIAZIONE PERCENTUALE DELLA SPESA SANITARIA DAL 2001 AL 2005  
TOTALE E FUNZIONI DI SPESA

Regioni	Spesa totale	Funzioni di spesa								
		Personale	Beni e servizi	Medicina Generale	Farm. conv.	Spec. Conv. e accr.	Riab. Accr.	Integ. e Protesica conv. e accr.	Altra Assistenza conv. e accr.	Osp. Accr.
Abruzzo	30,3	10,7	67,9	13,3	-2,6	9,5	47,6	228,0	67,1	39,2
Basilicata	25,2	15,1	57,7	35,8	-8,2	-5,7	41,4	82,4	65,0	-34,6
Calabria	13,1	10,9	38,4	21,8	2,9	-13,9	-3,5	42,9	11,2	15,6
Campania	32,0	25,8	121,1	19,3	-2,3	20,4	-1,7	29,5	31,4	-17,8
E. Romagna	25,4	17,7	50,1	15,5	7,1	59,4	-55,8	47,5	16,6	32,4
Friuli	23,3	26,6	47,9	21,6	7,1	57,3	19,0	40,6	-13,7	-20,8
Lazio	33,5	30,9	123,5	8,5	12,3	42,4	5,6	-18,2	397,8	-8,5
Liguria	23,4	31,5	47,5	22,1	-0,7	49,4	26,8	62,0	105,5	-30,3
Lombardia	23,3	16,8	45,9	38,0	-2,1	46,8	0,8	18,0	35,2	5,6
Marche	19,4	14,7	39,1	27,5	2,2	4,1	36,0	49,8	44,5	20,0
Molise	43,7	10,5	55,4	36,2	-0,1	127,3	18,1	42,7	79,6	158,9
Pa Bolzano	24,4	17,3	32,8	26,7	0,0	14,2	-89,9	na	636,8	-43,1
Pa Trento	17,7	17,9	25,5	25,8	8,2	59,6	-37,8	43,3	28,6	25,2
Piemonte	24,3	17,8	49,1	33,0	-5,7	72,6	57,3	27,4	33,4	-0,5
Puglia	24,9	12,6	72,0	26,9	4,5	16,4	11,3	99,9	111,8	8,3
Sardegna	26,1	14,4	54,0	24,1	10,4	38,2	41,6	57,2	-25,8	-0,7
Sicilia	23,6	21,9	83,8	16,7	4,7	2,9	-15,8	238,7	220,9	-8,2
Toscana	21,5	14,1	53,2	29,0	-1,2	42,5	-7,6	-3,9	33,4	7,8
Umbria	23,4	12,1	55,2	21,8	1,0	35,6	-30,0	73,7	167,5	14,3
V. Aosta	23,8	15,0	39,0	37,3	5,8	-7,7	-44,9	43,1	42,4	na
Veneto	23,1	7,4	37,8	25,5	-1,1	42,0	73,6	46,7	33,9	53,2
ITALIA*	25,1	18,1	60,9	23,9	2,0	30,0	6,3	37,9	47,7	1,9

Fonte: Ministero della salute.

\* I dati presentano lievi differenze da quelli delle altre tabelle a causa degli arrotondamenti nell'aggregazione dei dati regionali

**Guardando ora alla distribuzione della spesa per funzioni, nel periodo 2001-2005 si è avuto un importante incremento degli esborsi per beni e altri servizi (+12,7% annuo in media), altra assistenza convenzionata e accreditata (+10,5%), assistenza integrativa e protesica convenzionata e accreditata (+8,4%) e specialistica convenzionata e accreditata (+6,8%), seguiti dalla medicina generale convenzionata (+6,1%) e dal personale (+4,3%).**

**Va tuttavia considerato che, data la diversa incidenza delle funzioni di spesa su quella totale, ben il 48,6% della spesa aggiuntiva è rappresentato da uscite per beni e altri servizi, il 23,5% da quelle per il personale e il 6,7% per altra assistenza convenzionata e accreditata. Un altro 5,7% dell'incremento è dovuto alla medicina generale convenzionata, a seguito del tentativo in atto in molte Regioni di intensificare l'assistenza territoriale valorizzando il ruolo dei medici di medicina generale. Anche gli aumenti delle diverse componenti di spesa sono distribuiti tra le regioni in maniera differenziata. L'incremento degli esborsi per beni e servizi, legato anche al crescente ricorso alle esternalizzazioni dei**

servizi, alla diffusione in molte Regioni della distribuzione diretta di alcune tipologie di farmaci (con il conseguente risparmio di spesa rispetto all'acquisto tramite le farmacie convenzionate) e alle inefficienze nei processi di acquisto, si è prodotto soprattutto in Campania, Sicilia, Puglia, Lazio e Abruzzo.

RISULTATI DI ESERCIZIO REGIONALI -ANNI 2002-2005

Regioni	Milioni di Euro	Euro pro capite	Media annua pc	% sul totale disavanzi	% cumulata
Lazio	-4.687	-895	-224	28,0	28,0
Campania	-4.164	-721	-180	24,9	52,9
Sicilia	-1.931	-385	-96	11,5	64,4
Sardegna	-875	-531	-133	5,2	69,7
Piemonte	-811	-189	-47	4,8	74,5
Abruzzo	-697	-541	-135	4,2	78,7
Liguria	-675	-425	-106	4,0	82,7
E. Romagna	-487	-119	-30	2,9	85,6
Veneto	-458	-99	-25	2,7	88,4
Calabria	-413	-205	-51	2,5	90,8
Marche	-350	-234	-58	2,1	92,9
Toscana	-279	-78	-19	1,7	94,6
Molise	-275	-853	-213	1,6	96,2
Puglia	-265	-65	-16	1,6	97,8
Lombardia	-142	-16	-4	0,8	98,7
Umbria	-116	-137	-34	0,7	99,4
Basilicata	-94	-157	-39	0,6	99,9
V. Aosta	-44	-364	-91	0,3	100,2
Pa Bolzano	-43	-93	-23	0,3	100,4
Pa Trento	-16	-32	-8	0,1	100,5
Friuli	90	75	19	-0,5	100,0
TOTALE	-16.729.4	-288.0	-72.0	100,0	

Fonte: Ministero della Salute

Quanto alla spesa per il personale, dato il ritardo nella definizione dei rinnovi contrattuali, gli aumenti si sono concentrati negli anni 2004, 2005 e 2006. In Campania, Lazio, Liguria, Friuli e Sicilia la spesa è cresciuta più della media nazionale, soprattutto in Liguria e nel Lazio, dove l'aumento è stato del 31,5% e del 30,9% rispettivamente, quasi il doppio rispetto alla media.

La spesa per altra assistenza convenzionata e accreditata ha presentato un aumento in tutte le Regioni, ad eccezione del Friuli e della Sardegna, anche per l'intensificarsi degli interventi di integrazione socio-sanitaria, che hanno spostato risorse dall'assistenza ospedaliera a quella territoriale. In ben 6 Regioni la spesa per questa funzione è raddoppiata o triplicata - nella Provincia Autonoma di Bolzano è aumentata di 6 volte, nel Lazio quasi 4 volte e in Sicilia del 220%.

Questi gli andamenti della spesa sanitaria, aggregata e disaggregata, e dei disavanzi nei primi anni 2000, quelli dell'attuazione del federalismo in sanità.

**L'emergere di situazioni di squilibrio finanziario ha spinto a introdurre norme sempre più stringenti per la responsabilizzazione finanziaria.**

**Un passaggio essenziale è stato il riconoscimento del principio della responsabilità di copertura degli sforamenti di spesa al livello di governo (centrale o regionale) che li ha determinati, ribadito con l'accordo dell'8 agosto 2001. Lo stesso accordo, che attribuiva risorse aggiuntive rispetto ai precedenti stanziamenti, negava l'accesso a tali risorse alle Regioni che non fossero in grado di controllare la spesa e presentassero disavanzi privi di copertura.** Inoltre, si è istituzionalizzata una procedura di monitoraggio sui livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati e sul loro costo, malgrado all'individuazione dei LEA non abbia fatto seguito una definizione precisa dell'onere complessivo da sostenere per la loro fornitura.

**Un ulteriore rafforzamento del rigore finanziario si è avuto con la legge finanziaria per il 2005 e l'intesa del 23 marzo dello stesso anno, che hanno introdotto, in caso di mancato rispetto del vincolo del pareggio di bilancio (o di altri obiettivi concordati), l'obbligo per le Regioni inadempienti di proporre un piano di rientro e raggiungere un accordo con i Ministeri dell'Economia e della Salute per il perseguimento dell'equilibrio economico. Sono state anche previste forme di "affiancamento" all'attività di gestione e programmazione da parte dei due Ministeri e di rappresentanti regionali.**

Per il 2003 e il 2004 è stato sospeso ogni aumento dell'addizionale Irpef e dell'aliquota IRAP, ma in seguito è stata ripristinata la possibilità di utilizzare queste imposte per coprire i deficit, e addirittura è stato reso automatico l'incremento - in caso di disavanzi non coperti - in un primo tempo fino al livello massimo consentito dalla legislazione vigente e poi anche oltre tale livello massimo - per le Regioni che non riescano a rispettare gli obiettivi del piano di rientro.

Non si deve dimenticare che i successivi accordi tra Governo e Regioni hanno anche riguardato molti altri aspetti, sui quali gli enti decentrati hanno assunto numerosi impegni, dal rispetto di regole per la crescita di specifiche voci di spesa alle garanzie sugli aspetti informativi e contabili volti a migliorare il monitoraggio delle prescrizioni e degli esborsi, dal miglioramento dell'appropriatezza ed economicità delle prestazioni erogate al contenimento delle liste di attesa,

e sono state previste sanzioni per i direttori generali di aziende sanitarie e ospedaliere in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico.

**In questi anni le Regioni hanno rafforzato il processo di ridefinizione dei sistemi sanitari regionali, iniziato alla fine degli anni novanta, che ha portato ad una notevole differenziazione. Esse stanno cercando di migliorare le competenze tecnico-amministrative, accrescere la produzione e diffusione di dati e informazioni sul funzionamento del servizio e sui costi dello stesso, diffondere gli strumenti di programmazione e controllo, principalmente per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, ridefinire la struttura dell'offerta sanitaria, reperire nuove risorse. Tuttavia questi processi si evolvono in maniera diversa nelle Regioni.**

Nell'aprile 2006 sono state sottoposte a procedura di diffida e ad eventuale "affiancamento" gestionale da parte del livello centrale le Regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia<sup>16</sup>, dove dal primo giugno 2006 sono entrati in vigore gli aumenti dell'aliquota IRAP e dell'addizionale IRPEF. Alcune di queste Regioni hanno rapidamente adottato provvedimenti tesi a riequilibrare i conti della sanità regionale.

**Per il 2006 il finanziamento del SSN è stato aumentato del 4,3%, mentre la spesa sanitaria è cresciuta del 2,5% rispetto al 2005, e il disavanzo si è attestato a 4.182 milioni di Euro (71,5 Euro pro capite). In termini pro capite la spesa sanitaria nel 2006 è stata pari a 1.696 Euro (rispetto a un finanziamento di 1.624 Euro). In rapporto al PIL, essa è rimasta sostanzialmente costante (-0,1%). Si è avuto un miglioramento dei conti della sanità, nonostante l'incremento consistente di alcune funzioni di spesa, in particolare l'assistenza specialistica convenzionata e accreditata (+8,5%), l'altra assistenza convenzionata e accreditata (+7,2%), il personale (+5%), principalmente a causa dei rinnovi contrattuali dei medici e dei dirigenti, e la farmaceutica convenzionata (+4,2%). E' invece diminuita dello 0,2% la spesa per acquisti di beni e servizi, dopo parecchi anni di crescita elevata.**

**Lo squilibrio fra le risorse disponibili per il finanziamento del SSN e la spesa permane tuttavia consistente e concentrato in alcune Regioni, anche se talune di quelle con maggiori disavanzi sembrano avere avviato incisive politiche di contenimento. Infatti, l'85,1% del**

---

<sup>16</sup> Esito del Tavolo di verifica delle certificazioni trimestrali prodotte per l'anno 2005 dalle Regioni, ai sensi dell'art. 6 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, ai fini dell'attivazione della procedura di diffida per l'adozione delle misure di copertura dei disavanzi di gestione del settore sanitario registrati in tale anno (verbale in data 4 aprile 2006).

**disavanzo 2006 è dovuto a cinque Regioni (Lazio, Sicilia, Campania, Puglia, Abruzzo), e il 60,4% è concentrato nel Lazio e in Sicilia.** In Sicilia la spesa nel 2006 è aumentata molto più della media nazionale (+7,1%), in Puglia nella media (+2,6%), mentre nel Lazio lievemente meno (+1,9%) e in Abruzzo e Campania gli esborsi sono diminuiti rispetto all'anno precedente (-1,5% e -5,6% rispettivamente). Solo quattro Regioni hanno presentato un bilancio in attivo (Veneto, Province Autonome di Bolzano e Trento, Friuli).

**Come è noto, il 5 ottobre 2006 Stato e Regioni hanno siglato l'intesa sul "patto per la salute" i cui contenuti sono stati inclusi nella legge Finanziaria per l'anno 2007.** Quest'ultima ha previsto un fondo transitorio (di 1.000 milioni di Euro per l'anno 2007, 850 milioni per il 2008 e 700 milioni per il 2009), riservato alle Regioni con un disavanzo elevato (oltre il 7% secondo l'accordo del 5 ottobre), a patto che sottoscrivano uno specifico accordo con il Ministero della Salute ed il Ministero dell'Economia e Finanze, e ha stanziato un accantonamento di 3.000 milioni di Euro per il ripiano dei disavanzi 2001-2005.

**Il DL n. 23 del 2007, che assegna i 3 miliardi di Euro al ripiano dei disavanzi sanitari pregressi,** è stato convertito in legge il 17 maggio scorso. Su questo provvedimento è stato necessario alla Camera il voto di fiducia e le giunte regionali di Lombardia e Veneto hanno deliberato di presentare ricorso in Corte Costituzionale<sup>17</sup>.

**Il DL 23/07 attribuisce le risorse soltanto alle Regioni che sottoscrivono l'accordo per i piani di rientro dal disavanzo. Esso tuttavia richiede che siano destinate all'ammortamento del debito accumulato fino al 2005 quote di manovre fiscali già adottate o di tributi erariali o ancora di misure fiscali da attivarsi sul territorio regionale, oltre alle risorse ottenute con l'aumento nella misura massima dell'addizionale Irpef e dell'aliquota IRAP (aumento che resterà in vigore fino al 2010), e che gli esiti della verifica annuale dei piani di rientro siano trasmessi alla Corte dei Conti "anche ai fini dell'avvio di un eventuale giudizio di responsabilità amministrativa e contabile".**

**Intanto sono stati predisposti e approvati dal Governo i piani di rientro dal deficit sanitario di Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria e Molise: essi individuano le risorse per l'ammortamento del debito accumulato - un'operazione che nel caso del Lazio e della**

---

<sup>17</sup> Comunicato stampa del 28/3/07 della Regione Veneto.

**Campania richiederà un trentennio - e i provvedimenti per conseguire l'equilibrio corrente<sup>18</sup>.**

Nonostante le differenze, vi sono elementi comuni nelle misure correttive, a seguito degli obblighi derivanti dalla normativa nazionale, quali i limiti previsti per i costi del personale, per le tariffe relative all'assistenza ospedaliera, specialistica ambulatoriale, protesica e di assistenza termale, per la spesa farmaceutica convenzionata e complessiva e per il numero di posti letto.

**I piani di rientro, se realizzati, assicureranno una significativa correzione della spesa. Questione cruciale è dunque la capacità di attuazione della complessa normativa introdotta negli ultimi anni, ovvero l'efficacia del monitoraggio e dei piani di rientro.**

**Resta il fatto che le risorse, ancorché crescenti, rimangono limitate (e questo è causa di tensioni tra le Regioni sulla distribuzione delle stesse), soprattutto se si intende affrontare concretamente la questione, ormai ineludibile, della non autosufficienza.**

---

<sup>18</sup> Per una descrizione più dettagliata, anche dei singoli piani, si veda il Rapporto ISAE "Finanza Pubblica e Istituzioni" del maggio scorso.