

**Tavola III.6 – Spesa sanitaria pubblica nei Paesi UE 15
(in percentuale del PIL)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Paesi a prevalente sistema assistenziale pubblico										
Danimarca	6,5	6,5	6,3	6,4	6,3	6,1	6,3	6,5	6,6	6,6
Finlandia	5,4	5,5	5,2	5,0	5,0	4,9	5,1	5,4	5,6	5,7
Grecia	3,6	3,5	3,5	3,6	3,7	3,7	3,1	3,1	3,0	2,9
Irlanda	5,5	5,2	5,1	4,9	5,0	4,9	5,5	5,8	6,1	6,3
Italia	5,0	5,1	5,3	5,2	5,3	5,6	6,1	6,2	6,2	6,5
Portogallo	4,6	4,8	4,8	4,9	5,1	5,4	5,5	5,7	5,1	5,3
Spagna	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Svezia	6,0	6,2	6,0	6,1	6,1	6,1	6,4	6,7	6,9	6,7
Regno Unito	5,3	5,5	5,3	5,3	5,5	5,5	5,8	6,0	6,3	6,7
Paesi a prevalente sistema mutualistico o delle assicurazioni sociali										
Austria	5,4	5,3	4,7	4,8	4,8	4,8	4,9	5,0	5,1	5,1
Belgio	5,8	6,1	5,8	5,9	6,0	6,0	6,2	6,2	6,6	...
Francia	5,6	5,7	5,6	5,6	5,6	5,7	6,1	6,4	6,9	7,0
Germania	6,1	6,2	6,0	6,0	6,0	6,0	6,1	6,2	6,3	5,9
Lussemburgo	4,4	4,8	4,5	4,2	4,0	3,6	4,0	4,2	4,3	4,5
Olanda	3,9	3,5	4,0	3,9	3,9	4,0	3,8	4,1	4,3	4,4

Fonte: Eurostat.

Per un controllo più efficace della spesa sanitaria (esclusa dalla disciplina del “Patto di stabilità interno”), sono stati posti in essere una molteplicità d’interventi. Questi includevano gli Accordi Stato-Regioni (negli anni 2000, 2001 e 2005), finalizzati alla definizione delle responsabilità dei diversi livelli di Governo, e provvedimenti normativi concernenti misure di contenimento della spesa. Questi ultimi si sono incentrati sull’apposizione di tetti alla spesa farmaceutica, sulla revisione delle modalità di rimborso del prezzo dei farmaci, sui limiti alla prescrizione e alla riduzione del prezzo dei farmaci, sulla ristrutturazione del prontuario terapeutico e sulla rimodulazione della compartecipazione alla spesa a carico dei privati, sulla definizione degli standard dei posti letto e tasso di ospedalizzazione. Includevano inoltre la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (parametri cui le Regioni devono uniformare le prestazioni erogabili tramite il SSN), l’istituzione dell’Agenzia per il farmaco, l’attivazione della Carta sanitaria, l’introduzione dell’istituto del “commissariamento ad acta”.

Spesa per il personale

La spesa per redditi da lavoro dipendente del complesso delle Amministrazioni pubbliche è diminuita in termini di PIL, passando dal 12 per cento circa del 1993 all'11 per cento del 2005.

Tavola III.7 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche per redditi

	Valori assoluti	in % del PIL	in% della Spesa corrente primaria
1992	97.852	12,1	31,1
1993	99.702	12,0	30,2
1994	101.939	11,6	29,9
1995	103.940	11,0	29,9
1996	113.378	11,3	30,2
1997	120.411	11,5	30,5
1998	115.740	10,6	28,4
1999	118.916	10,6	28,1
2000	124.306	10,4	28,0
2001	131.647	10,5	28,0
2002	137.621	10,6	27,8
2003	144.749	10,8	27,7
2004	149.609	10,8	27,4
2005	155.533	11,0	27,5

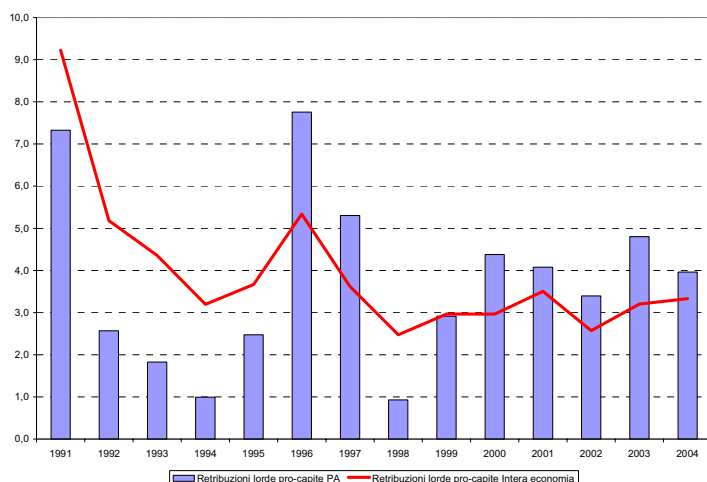
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Tale andamento ha rispecchiato i numerosi interventi che hanno interessato il settore. Dopo il blocco degli automatismi (1992), una riforma organica è stata introdotta nel 1993, al fine di allineare il rapporto di lavoro per la maggior parte delle categorie dei dipendenti pubblici a quello privato e rafforzare il controllo sulla dinamica delle retribuzioni. Gli interventi a carattere strutturale prevedevano la regolazione dei contratti su scala nazionale, l'introduzione di una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse umane, l'istituzione di un sistema di valutazione del personale basato sull'efficienza. La riforma del sistema è stata affiancata da soluzioni di impatto immediato riproposte nelle manovre finanziarie annuali, quali la programmazione degli organici, il blocco del *turnover*, il rinvio dei rinnovi contrattuali e il contenimento delle retribuzioni.

Tali soluzioni non hanno, tuttavia, comportato un cambiamento nelle dinamiche di fondo. L'occupazione, pari nel 1990 a 3 milioni e 530 mila unità, dopo essersi ridotta di circa 130 mila unità nell'arco di dieci anni, ha ripreso ad aumentare nell'ultimo quinquennio, recuperando nel 2005 il livello iniziale.

Contestualmente, la crescita delle retribuzioni pro-capite pubbliche, che pur con alcune discontinuità si era mantenuta inferiore rispetto a quella dell'intera economia fino al 1999, negli anni successivi ha sopravanzato quella complessiva.

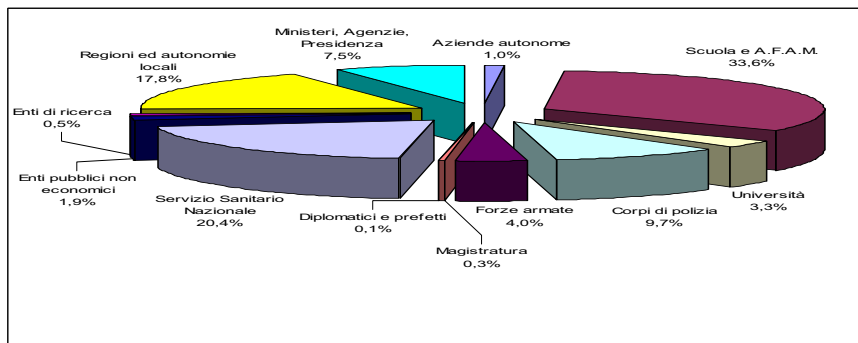
Figura III.15 – Retribuzioni lorde pro capite



Fonte: ISTAT, contabilità nazionale. Dati per il 2005 non comparabili.

Una mappatura effettuata di recente dalla Ragioneria Generale dello Stato sul pubblico impiego evidenzia che circa il 95 per cento è a tempo indeterminato e che le quote più elevate si rilevano nei comparti della Scuola, della Sanità, delle Regioni e Autonomie locali. Negli anni più recenti, il personale con contratto di lavoro flessibile risulta in crescita (+14,6 per cento nel triennio), in particolare nei comparti Sanità, Regioni e Autonomie locali e Ministeri.

Figura III.16 — Distribuzione percentuale del personale a tempo indeterminato nei comparti al 31 dicembre 2004



Fonte: MEF-RGS. Elaborazioni su dati Conto annuale 2002-2003-2004.

L'analisi dei dati sulla spesa complessiva del personale secondo la classificazione funzionale evidenzia una concentrazione degli oneri nei servizi a carattere individuale (sanità ed istruzione) che rimane sostanzialmente costante nel periodo intorno ad un valore del 61 per cento, con una diminuzione per l'istruzione ed un aumento per la sanità.

Tavola III.8 – Spesa per il personale delle Amministrazioni pubbliche per funzioni (composizione percentuale)

	Servizi ad uso collettivo				Servizi a carattere individuale				
	Servizi generali	Difesa, ordine pubbl. e sicurezza	Altri	Totale	Sanità	Istruzione	Altri	Totale	Totale generale
1992	11,0	20,2	7,1	38,2	19,7	37,0	5,1	61,8	100,0
1993	10,7	21,2	7,0	38,8	19,7	36,6	4,8	61,2	100,0
1994	10,6	21,9	6,8	39,3	19,6	36,3	4,8	60,7	100,0
1995	10,3	22,0	7,0	39,2	19,6	36,3	4,9	60,8	100,0
1996	10,9	21,8	6,7	39,3	19,5	36,3	4,9	60,7	100,0
1997	11,2	21,2	6,6	39,0	20,5	35,6	4,9	61,0	100,0
1998	11,7	21,0	6,5	39,2	20,0	35,7	5,0	60,8	100,0
1999	11,8	20,8	6,3	38,9	20,3	35,9	5,0	61,1	100,0
2000	11,3	20,5	6,2	38,0	21,4	35,3	5,2	62,0	100,0
2001	11,5	20,2	6,0	37,8	21,6	34,9	5,7	62,2	100,0
2002	11,8	20,1	6,0	37,9	21,5	35,0	5,6	62,1	100,0
2003	11,8	21,0	5,8	38,7	20,5	35,0	5,7	61,3	100,0
2004	12,4	20,1	6,1	38,6	21,9	33,7	5,8	61,4	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Lo Stato ha investito in istruzione, formazione e ricerca universitaria una quota di PIL pari al 4,8 per cento nella media del periodo 1994-2003.

Nonostante questi investimenti, un ammontare annuo di ore dedicate all'istruzione tra i più elevati in Europa e costi complessivi (spesa per studente, rapporto studenti/docenti) altrettanto elevati, un confronto con gli altri Paesi dell'area UE incentrato su indicatori di *performance* vede l'Italia in una posizione di svantaggio per quanto riguarda la conoscenza e la professionalità acquisita dagli studenti alla fine della scuola obbligatoria (indicatore PISA).

Tavola III.9 – Indicatori del settore dell'istruzione

	Indicatore di "performance" PISA (1)	Spesa per studente (2)	Totale ore per anno (3)	Rapporto studenti/docenti (4)
Austria	514	8.504	1.148	-
Belgio	508	6.444	1.075	9,7
Danimarca	497	7.626	890	12,8
Finlandia	540	5.863	808	13,8
Francia	507	7.152	1.042	12,5
Germania	487	6.603	903	15,2
Grecia	460	2.904	1.064	10,7
Irlanda	514	4.383	891	-
Italia	473	6.518	1.020	10,3
Lussemburgo	436	-	-	9,2
Paesi Bassi	-	-	1.067	17,1
Portogallo	456	5.181	842	9,0
Spagna	487	4.864	845	11,9
Svezia	513	5.911	741	14,1
Regno Unito	528	5.608	940	14,8
<i>Media</i>	<i>500</i>	<i>5.595</i>	<i>932</i>	<i>14,4</i>

Fonte: OCSE

(1) Media della performance dell'indicatore PISA (Programme for International Student Assessment) 2000.

(2) Spesa annua per l'istruzione per studente in dollari PPPs.

(3) Tempo, in ore per anno, per studenti dai 12 ai 14 anni nelle istituzioni pubbliche.

(4) Rapporto tra studenti e docenti nelle istituzioni pubbliche e private (scuole secondarie).

Finanza decentrata

Negli ultimi anni la dimensione e l'incidenza dei flussi di entrata e di spesa degli enti decentrati si sono accresciute anche a causa del progressivo trasferimento di funzioni e competenze amministrative a livello locale.

La quota delle uscite delle Amministrazioni Locali in rapporto al PIL è cresciuta dal 12,2 per cento del 1980 al 14,8 per cento del 2004. In particolare, le uscite hanno mostrato un andamento decrescente fino al 1995, mantenendosi intorno a un livello medio di incidenza del 25 per cento rispetto alla spesa complessiva, e successivamente crescente dal 1996 fino al 2004, in coincidenza con i primi interventi normativi di decentramento delle funzioni amministrative.

Attualmente la spesa decentrata ammonta a circa il 30 per cento della spesa totale della pubblica amministrazione. Di questo 30 per cento, il 44 per cento è costituito dalla spesa sanitaria (gestita quasi per intero dalle Regioni), il 16 dagli affari economici, il 10 dall'istruzione e il 5,4 dalle abitazioni e l'assetto del territorio.

Nel periodo 1990-2004, sul versante delle entrate si è riscontrata una evoluzione in rapporto al PIL analoga a quella delle uscite, in flessione fino al 1995 e in successiva ripresa dal 1996 al 2004, raggiungendo livelli più alti rispetto al 1990. La quota di entrate proprie delle Amministrazioni locali ha evidenziato una crescita costante fino a risultare più che raddoppiata alla fine del periodo (da meno del 4 per cento del 1990 a oltre l'8 per cento del 2004). Su tale andamento hanno influito l'introduzione di tributi propri (l'istituzione dell'ICI nel 1993 e dell'IRAP nel 1997) e l'assegnazione agli enti decentrati di interi tributi (tasse automobilistiche affidate completamente alle Regioni), di quote di tributi nazionali (addizionali regionali e comunali all'IRPEF) e altri tributi minori, determinando nel complesso una significativa crescita della pressione fiscale a livello decentrato.

DECENTRAMENTO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

A partire dagli anni '90 il processo di trasferimento di funzioni e competenze amministrative dallo Stato a Regioni ed enti locali ha conosciuto una accelerazione in coincidenza con il riconoscimento di un grado crescente di autonomia e responsabilizzazione alle Amministrazioni Locali.

La legge 59/1997 ha costituito il primo passo verso l'attuazione di un concreto decentramento amministrativo, disponendo una serie di deleghe legislative per il conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali.

Con il decreto legislativo 112/1998 è stata affermata la regola generale dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale e dell'intervento dello Stato in via residuale. Con tale intervento normativo sono state devolute agli enti territoriali le competenze amministrative nei seguenti settori: sviluppo economico e attività produttive (artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere, mercati e commercio, turismo, agricoltura e pesca), territorio, ambiente e infrastrutture (territorio e urbanistica, edilizia residenziale pubblica, tutela paesaggistica e ambientale, inquinamento, risorse idriche, opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile), servizi alla persona e alla comunità (tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, mercato del lavoro, attività culturali e sportive), polizia amministrativa regionale e locale.

La legge costituzionale del 2001 di riforma del titolo V della Costituzione ha confermato il quadro delle competenze e delle funzioni attribuite agli enti decentrati, rafforzandone l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria. Nello specifico il nuovo art. 118 della Costituzione ha disposto che gli enti locali siano titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale.

Di pari passo con la crescita delle competenze amministrative è stata attribuita agli enti territoriali una maggiore autonomia in campo finanziario e tributario.

Il decreto legislativo 56/2000 ha introdotto le prime disposizioni in materia di federalismo fiscale, prevedendo una serie di misure volte a delineare un nuovo sistema di finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario articolato non più su trasferimenti statali, ma su tributi propri e compartecipazione ai tributi erariali, innanzitutto tramite

l'attribuzione di una quota di gettito IVA imputabile direttamente al territorio regionale.

Il nuovo art. 119 della Costituzione ha raccolto tale impostazione riconoscendo a regioni ed enti locali autonomia finanziaria in materia di entrate e di spese. Le fonti di finanziamento previste dal testo costituzionale comprendono: tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali, un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico e la coesione e la solidarietà sociale.

Attualmente il sistema tributario regionale si compone principalmente delle seguenti voci: IRAP (imposta regionale sulle attività produttive), addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione all'IVA, oltre a una serie di tributi minori (compartecipazione all'accisa sulla benzina, tassa per il diritto allo studio universitario, tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi e assimilati, imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili). Sul versante delle spese, la quota largamente prevalente è costituita dai trasferimenti (pari nel 2005 all'89,1 per cento del totale), all'interno dei quali il peso più rilevante è occupato dai trasferimenti alla sanità, pari nel 2005 al 79,9 per cento del totale dei trasferimenti.

Per quanto riguarda gli enti locali, l'art. 149 del decreto legislativo 267/2000 (Testo Unico degli Enti locali) ha elencato le risorse finanziarie di province e comuni: imposte proprie, addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali e regionali, trasferimenti erariali e regionali, tasse e diritti per servizi pubblici, altre entrate proprie anche patrimoniali, risorse per investimenti.

Attualmente il sistema tributario comunale si compone principalmente dei seguenti tributi: I.C.I. (imposta comunale sugli immobili), addizionale IRPEF, trasferimenti erariali e regionali, T.A.R.S.U. (tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani), T.O.S.A.P. (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche).

Il sistema tributario provinciale si articola principalmente sull'IPT (imposta provinciale di trascrizione), sui trasferimenti erariali e regionali e sull'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile, oltre a una serie di tributi minori.

Sul versante delle spese degli enti locali, la quota prevalente è costituita dai consumi intermedi (pari nel 2005 al 45,3 per cento del totale), seguita dai redditi da lavoro dipendente (pari nel 2005 al 33,9 per cento) e dai trasferimenti (pari nel 2005 al 12,3 per cento), all'interno dei quali il peso più rilevante è occupato dai trasferimenti alle famiglie.

L'accrescersi dell'impatto economico-finanziario delle Amministrazioni Locali ha reso necessario un maggiore coordinamento fra livelli amministrativi centrali e periferici per rendere la dinamica dei flussi finanziari degli enti territoriali coerente con l'andamento dei saldi di finanza pubblica e con il rispetto degli obblighi di convergenza concordati in sede comunitaria. In tale contesto, è nato nel 1999 il Patto di Stabilità Interno che prevede l'imposizione di tetti alla crescita del disavanzo e/o di talune tipologie di spese a carico delle amministrazioni locali e, nel contempo, dispone un sistema di incentivi e sanzioni nei confronti dei destinatari in relazione al raggiungimento o al mancato conseguimento degli obiettivi concordati.

L'applicazione del Patto non ha finora raggiunto gli esiti sperati a causa della difficile conciliazione delle esigenze di una pluralità di livelli di governo che chiedono una crescente autonomia. Inoltre, l'imposizione di tetti alla spesa in termini di crescita percentuale anziché di limiti sui saldi come originariamente previsto, ha ridotto i margini di flessibilità a disposizione degli enti territoriali nella gestione del bilancio.

PATTO DI STABILITA' INTERNO

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) è un meccanismo introdotto con la Legge Finanziaria 1999 che si propone di contemperare la crescente autonomia finanziaria degli enti territoriali con il rispetto dei vincoli di bilancio concordati in sede europea. L'art. 28 della legge n. 448 del 1998 (Finanziaria 1999) ha stabilito infatti che le regioni, le province autonome, le province, e i comuni e le comunità montane concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, assunti dall'Italia con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a diminuire progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.

Il Patto, sottoposto a revisione annuale in sede di Legge Finanziaria, nel corso del tempo ha conosciuto adattamenti per quanto riguarda la tipologia delle amministrazioni interessate, la definizione degli obiettivi da raggiungere e la struttura degli incentivi e delle sanzioni.

Nel primo triennio di applicazione 1999-2001 il PSI ha prescritto gli obiettivi da raggiungere (vale a dire il miglioramento del saldo finanziario e la riduzione del rapporto debito/PIL) senza fornire indicazioni sulle modalità o sugli strumenti per il conseguimento dei risultati.

La Finanziaria 2002 ha ridotto la flessibilità del Patto introducendo l'imposizione di un tetto alle spese correnti in aggiunta al vincolo del saldo di bilancio.

La Finanziaria 2003 ha introdotto aspetti innovativi consistenti principalmente nella previsione di forme di controllo statale ad opera del Ministero dell'Economia e della Corte dei Conti per la verifica del conseguimento degli obiettivi, nell'ampliamento dei compiti degli organi di controllo interno (collegio dei revisori dei conti) e nel rafforzamento del sistema di monitoraggio e del sistema sanzionatorio a carico degli enti inadempienti.

La Finanziaria 2005 ha introdotto due novità rilevanti: il criterio del controllo della dinamica della spesa anziché del saldo finanziario, e l'inclusione della spesa in conto capitale nella definizione della spesa complessiva.

La Finanziaria 2006 ha introdotto ulteriori novità in quanto ha previsto come criterio un tetto alla crescita della spesa di tutte le amministrazioni, compresa la spesa in conto capitale, sulla base della spesa storica di ogni singolo ente. Per il triennio 2006-2008 è stata inoltre prevista una diversificazione dei vincoli a seconda che si tratti di spese correnti o spese in conto capitale.

L'analisi della dinamica della finanza decentrata risente della discrepanza nelle rilevazioni contabili attualmente adottate ai diversi livelli territoriali di governo che impedisce comparazioni spaziali e temporali dotate di significatività. Gli schemi di contabilità in uso presso gli enti territoriali rappresentano un miglioramento rispetto alla situazione preesistente all'entrata in vigore del decreto legislativo 77/1995 (che ha introdotto una articolazione più razionale del conto economico e l'esposizione delle spese sostenute per centro di costo), ma le classificazioni impiegate risultano ancora fra loro discordanti e non immediatamente convertibili in quelle adottate a livello nazionale. Ai fini di una rilevazione attendibile delle tendenze in atto nella finanza decentrata e di un adeguato monitoraggio dei flussi contabili delle Amministrazioni Locali si rende quindi necessaria una maggiore armonizzazione contabile.

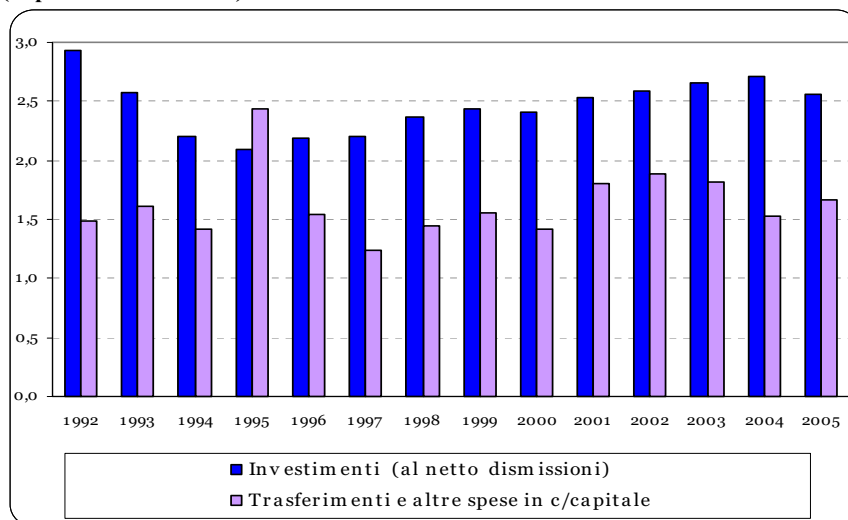
Spesa in conto capitale

Tra il 1992 e il 1997 la spesa in conto capitale, al netto delle dismissioni, è passata in termini di PIL dal 4,4 per cento al 3,4 per cento⁴; l'ingresso nell'area Euro insieme al gruppo di testa ha comportato una forte stretta di cassa nel 1997, con una riduzione imputabile per sette decimi di punto agli investimenti diretti⁵. A partire dal 1998 si realizza un graduale recupero che consente alla spesa in conto capitale di raggiungere a fine decennio il 4 per cento circa del PIL e a superarlo successivamente giungendo al 4,5 nel 2002 (anche per la riclassificazione degli apporti al capitale delle FS). Infine, in presenza di una accentuazione degli squilibri di finanza pubblica nel biennio 2004-2005, si evidenzia una nuova contrazione delle risorse destinate alla spesa in conto capitale, che a fine periodo si colloca al 4,2 per cento del PIL.

⁴ Oltre agli incassi da vendita e cartolarizzazione degli immobili (che per le norme del SEC 95 vengono contabilizzata in riduzione degli investimenti fissi) ci sono poi altre voci di spesa classificate come spesa in conto capitale ma che hanno una natura diversa rispetto all'aumento di dotazione di capitale fisso e di sviluppo come, ad esempio: i proventi dell'UMTS, il rimborso concessioni governative pregresse, la cancellazione dei crediti esteri, l'indennizzo a SCIP per lo sconto su immobili, ecc..

⁵ Nel 1995 il valore della spesa in conto capitale aumenta in misura anomala poiché viene classificata nei trasferimenti di capitale a famiglie la spesa di una sentenza della Corte Costituzionale relativa alle integrazioni al minimo delle pensioni.

**Figura III.17 – Spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione
(in percentuale del PIL)**



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Per il 1995 i valori contengono la copertura degli oneri di una sentenza della Corte Costituzionale.

L'analisi delle principali componenti di spesa fa rilevare una diversa dinamica fra gli investimenti diretti (al netto delle dismissioni), che nel 2005 rimangono ad un livello inferiore a quello del 1992 e i trasferimenti in conto capitale⁶, che si mantengono su un livello analogo a quello di inizio periodo.

Nel confronto con gli altri Paesi dell'Unione Europea, l'Italia evidenzia, dal punto di vista dimensionale, una spesa in conto capitale al netto delle cartolarizzazioni in linea con la media dell'area, con valori intorno al 4 per cento del PIL⁷.

⁶ Comprensivi dei contributi agli investimenti e di altre voci di spesa.

⁷ A partire dal 2001 è stato incluso nei conti il finanziamento al Gruppo Ferrovie, precedentemente non considerato, con una incidenza sul PIL che varia tra 0,3 punti percentuali del 2001 e 0,2 del 2005.

**Tavola III.10 — Spesa in conto capitale nei Paesi Europei
(in percentuale del PIL)**

PAESI	2001		2002		2003		2004		2005	
	Investimenti	Trasferimenti e altre spese in c/c	Investimenti	Trasferimenti e altre spese in c/c	Investimenti	Trasferimenti e altre spese in c/c	Investimenti	Trasferimenti e altre spese in c/c	Investimenti	Trasferimenti e altre spese in c/c
Belgio	1,7	0,9	1,7	0,9	1,6	1,5	1,6	0,7	1,8	0,9
Germania	1,7	1,6	1,7	1,5	1,5	1,6	1,4	1,5	1,3	1,5
Grecia	3,9	2,7	3,7	2,0	4,1	2,2	4,2	2,3	3,5	1,5
Spagna	3,3	1,4	3,5	1,3	3,6	1,1	3,4	1,7	3,6	1,3
Francia	3,0	0,8	2,9	0,8	3,1	1,0	3,1	0,9	3,3	1,0
Irlanda	4,2	1,2	4,2	0,9	3,8	0,9	3,6	0,7	3,4	0,6
Italia	2,4	1,8	2,4	1,9	2,5	1,8	2,6	1,5	2,5	1,7
Lussemburgo	4,3	-0,5	4,8	1,3	4,6	1,3	4,4	1,6	4,7	1,8
Olanda	3,3	0,8	3,5	0,7	3,4	0,8	3,1	0,6	3,0	0,6
Austria	1,1	2,5	1,3	2,3	1,2	2,3	1,1	2,5	1,1	2,5
Portogallo	3,9	1,5	3,5	0,7	3,1	1,1	3,0	1,5	3,1	1,5
Finlandia	2,6	0,5	2,7	0,4	2,9	0,2	2,9	0,3	2,8	0,1
Danimarca	1,9	0,7	1,8	0,6	1,6	0,6	1,9	0,5	1,7	0,5
Svezia	3,0	0,1	3,2	0,2	3,1	0,2	3,0	0,1	3,0	0,2
Gran Bretagna	1,4	0,6	1,5	0,6	1,6	0,7	1,8	0,7	2,0	0,8
UE 12	2,5	1,4	2,4	1,3	2,5	1,4	2,4	1,3	2,4	1,3
UE 15	2,3	1,2	2,2	1,2	2,4	1,2	2,3	1,2	2,4	1,2

Fonte: Commissione europea (maggio 2006).

N.B. Dati corretti per gli incassi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS contabilizzati a riduzione dei "Trasferimenti e altre spese in c/c" nel 2001 in Belgio, Grecia, Francia e Danimarca; nel 2002 in Francia e Irlanda.

Per l'Italia sono stati aggiunti gli introiti derivanti dalle dismissioni immobiliari effettuate tramite operazioni di cartolarizzazione contabilizzate, secondo il SEC95, a riduzione degli investimenti pari rispettivamente a 8,8 miliardi di euro nel 2002, 1,0 nel 2003, 3,3 nel 2004 e 1,3 nel 2005.

Nell'ottica di un rilancio della politica infrastrutturale, sono state adottate norme di semplificazione delle procedure amministrative ed è stato introdotto uno strumento giuridico innovativo (Legge Obiettivo nel 2001) finalizzato ad accelerare il processo autorizzativo delle infrastrutture pubbliche, con un maggiore coinvolgimento di capitali privati. Nell'ambito del programma predisposto in attuazione della Legge Obiettivo e con specifica deliberazione del CIPE sono state individuate nel periodo 2001-2005 le infrastrutture di preminente interesse nazionale⁸. Ulteriori opere infrastrutturali da parte dei grandi investitori (Ferrovie ed ANAS), che si avvalgono dei trasferimenti dello Stato, sono state finanziate nell'ambito di Contratti di programma⁹ ovvero attraverso specifici intermediari finanziari (ISPA).

L'analisi dei dati relativi alla spesa in conto capitale secondo i principali livelli di governo (Amministrazioni Centrali e Decentrate) consente di evidenziare alcune

⁸ Nel periodo 2001-2005 sono stati approvati (con circa 150 delibere) progetti per un valore di circa 72 miliardi e sono stati assegnati 7,4 miliardi circa a carico della Legge Obiettivo.

⁹ Per quanto riguarda il Gruppo Ferrovie, nell'ambito del CdP 2001-2005 sono inclusi investimenti infrastrutturali per un importo di circa 53 miliardi e sono stati conseguiti finanziamenti, nel periodo 2001-2005, tramite apporto al capitale sociale pari a circa 21,7 miliardi. Il sistema AV/AC è stato finanziato tramite ISPA per un importo pari a 36 miliardi a decorrere dal 1/1/2003 (in precedenza i finanziamenti sono stati disposti nell'ambito del CdP con la RFI). Per quanto riguarda l'ANAS, il CdP 2003-2005 ha individuato gli interventi da realizzare prioritariamente, nei limiti delle risorse stanziare nell'ambito del Piano pluriennale 2003-2012.

tendenze. La spesa delle Amministrazioni centrali si riduce dall'1,8 per cento del PIL nel 2002 all'1,5 nel 2005, a causa per lo più di una compressione dei contributi agli investimenti (prevalentemente incentivi alle imprese)¹⁰. A carico delle Amministrazioni locali si verifica un mantenimento del livello di spesa in termini reali intorno al 2,6-2,7 per cento del PIL. Nel 2005 si rileva una battuta d'arresto della componente locale degli investimenti fissi (pari a quasi la metà del totale della spesa in conto capitale), che passa dal 2,1 per cento del PIL del 2004 all'1,9.

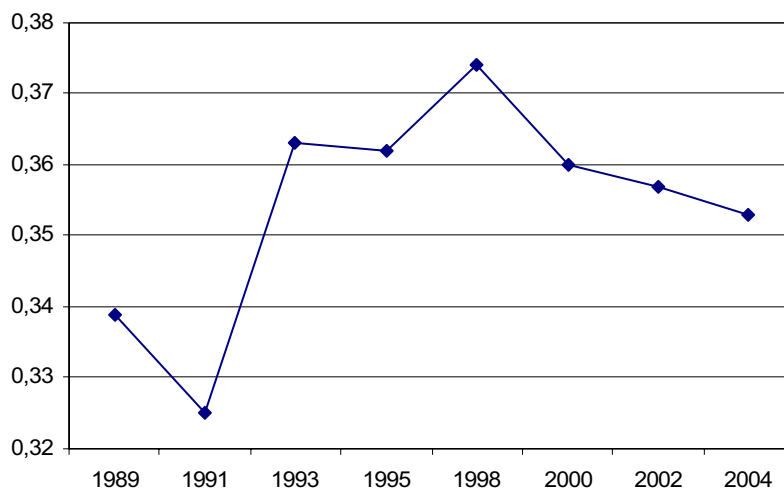
¹⁰ In particolare, il credito d'imposta agli investimenti, fruito dalle imprese in sede di dichiarazione dei redditi mediante le "compensazioni", dopo un aumento nei primi mesi del 2002 è stato bloccato per il raggiungimento dei limiti di copertura e la fase successiva si è caratterizzata con una incertezza sui correttivi normativi. Il credito d'imposta, istituito con la Legge Finanziaria 2001 (L. 388/2000 art. 8), è stato modificato con il D.L. 138/2002, e ulteriormente corretto con l'art 62 della 289/2002 che ha introdotto l'obbligo di prenotazione, un tetto finanziario delle compensazioni e un percorso temporale per l'esecuzione degli investimenti programmati. Si è intervenuti anche successivamente fino alla Legge Finanziaria per il 2006 con il meccanismo del "riutilizzo delle risorse liberate". Analogamente il credito d'imposta all'occupazione e gli incentivi mediante i bandi della Legge 488/92 hanno subito correttivi e rallentamenti nei meccanismi di assegnazione.

III.3 Equità sociale

Coniugare la crescita economica con il risanamento delle finanze pubbliche e l'equità sociale è la base per assicurare uno sviluppo sostenibile e duraturo.

Assorbiti gli effetti della crisi economica dei primi anni novanta, nel corso degli ultimi dieci anni la distribuzione del reddito in Italia è risultata stabile, con una progressiva, seppure modesta, riduzione del grado di disuguaglianza nei primi anni 2000.

Figura III.18 – Distribuzione del reddito: Indice di concentrazione di Gini



Nota: Una riduzione dell'indice significa una diminuzione della polarizzazione dei redditi

Fonte: Banca d'Italia

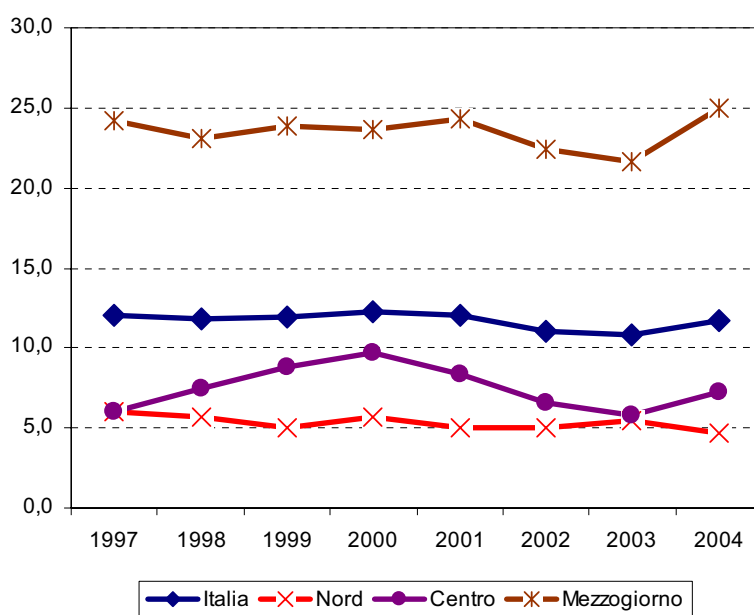
L'equità sociale deve essere valutata anche con riguardo alla diffusione delle situazioni di indigenza.

A tale proposito sono disponibili misure d'incidenza della povertà in termini relativi ed assoluti, nonché una misura di povertà "soggettiva"¹¹.

¹¹ Le misure d'incidenza della povertà relativa e assoluta sono fornite annualmente dall'ISTAT. L'istituto di statistica europeo, Eurostat, fornisce una misura d'incidenza della povertà in termini relativi. Dal 1991 l'ISAE misura la percezione della povertà da parte delle famiglie o "povertà soggettiva" che confronta in maniera indiretta le informazioni fornite dagli intervistati sul proprio reddito familiare con il reddito ritenuto soggettivamente "necessario per vivere senza lussi ma senza privarsi del necessario.

Con riferimento al primo indicatore, l'incidenza della povertà relativa sul totale delle famiglie italiane è rimasta intorno al 12 per cento nella seconda metà degli anni novanta, per poi diminuire leggermente nel biennio 2002-2003 e tornare ad aumentare sensibilmente nel 2004, secondo i dati forniti dall'ISTAT. Sul risultato nazionale influiscono in modo determinante le tendenze negative delle aree del Mezzogiorno¹².

Figura III.19 – Povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 1997-2004 (valori percentuali)



Fonte: ISTAT

Nel periodo 1997-2003 l'incidenza della povertà relativa rimane stabile intorno al 5,5 per cento nel Nord, ad un livello leggermente superiore nel Centro, mentre nel Mezzogiorno risulta in media intorno al 23 per cento. Nel 2004, gli squilibri aumentano: mentre il Mezzogiorno ed il Centro registrano un sensibile aumento della povertà relativa, il Nord mostra un miglioramento. Gli scivolamenti in povertà colpiscono in particolare i bambini al Sud e le donne al Nord.

Se si estende l'analisi anche alla tipologia familiare risulta che l'incidenza della povertà relativa aumenta con l'aumentare del numero di figli. Nel 2004, l'acuirsi dei divari territoriali ha riguardato tutte le tipologie familiari.

¹² Tale andamento potrebbe, almeno in parte, dipendere da difetti nella metodologia di calcolo utilizzata dall'ISTAT che non coglie pienamente le diversità nei livelli del costo della vita.

Tavola III.11 – Incidenza di povertà relativa per tipologia familiare
(media anni 2001-2004 – valori percentuali)

Tipologia familiare	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
coppia con 1 figlio	3,6	5,4	19,2	8,5
coppia con 2 figli	5,2	7,8	22,5	13,1
coppia con 3 o più figli	10,1	*	31,8	23,1

** Il dato non è significativo per la scarsa numerosità del campione*

Fonte: ISTAT

Secondo l'indicatore prodotto da Eurostat, che considera povere le famiglie che si collocano al di sotto di una soglia corrispondente al 60 per cento del reddito mediano disponibile, l'incidenza della povertà relativa in Italia nel 2004 si collocava al 19 per cento dopo i trasferimenti sociali, contro il 14 ed il 16 per cento rispettivamente di Francia e Germania.

Nel nostro paese la spesa pensionistica, quindi, ha avuto un ruolo importante nel migliorare la condizione di vita degli anziani. Al contrario, altri gruppi sociali non hanno ottenuto un sostegno paragonabile (contrariamente a quanto avviene in quasi tutti i paesi europei).

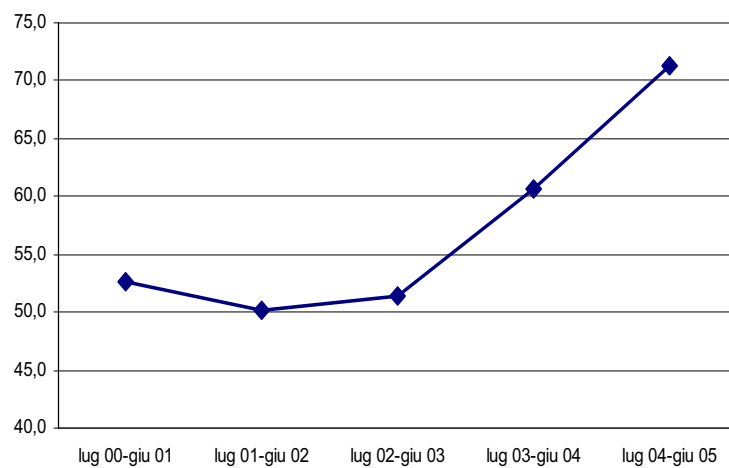
Queste misure di povertà vanno prese con molta cautela in quanto fanno riferimento al consumo e/o al reddito mediano del paese e quindi descrivono la situazione di disagio economico soltanto in termini relativi. E' opportuno quindi affiancare a questi indicatori anche una misura in termini non relativi ma assoluti, che, sostanzialmente, prende in considerazione le situazioni più gravi.

Le stime dell'ISTAT sull'incidenza della povertà assoluta segnalano una riduzione tra il 1999 (4,8 per cento) e il 2002 (4,2 per cento), probabilmente dovuta agli effetti di alcuni provvedimenti di politica economica a beneficio delle fasce di popolazione più disagiate (quali l'assegno al nucleo familiare con tre figli minori, l'assegno di maternità, la sperimentazione del Reddito Minimo). Dati più recenti non sono ancora disponibili. In media, negli anni 1997-2002, le famiglie "assolutamente povere" sono circa il 4,5 per cento del totale.

Infine, secondo l'indicatore ISAE di percezione della povertà soggettiva", dal 2000 al 2003 il 50 per cento circa degli intervistati riteneva il proprio reddito familiare insufficiente per una vita "dignitosa". Tale percentuale è andata aumentando successivamente come conseguenza di un forte incremento nella valutazione del "reddito necessario", riflettendo in un primo momento la divaricazione tra inflazione

effettiva e quella percepita. Nell'ultimo periodo di rilevazione (luglio 2004-giugno 2005) circa due famiglie su tre si sono dichiarate "soggettivamente" povere.

Figura III.20 – Incidenza della povertà soggettiva



Fonte: ISAE