

LE SPESE DELLO STATO

La scelta operata con il DL 95, oltre a collegare il finanziamento al gettito delle accise, stabilisce un meccanismo di ripartizione che mira ad incentivare un processo di razionalizzazione dei servizi, prevedendo che una quota pari al 10 per cento del Fondo complessivo (da aumentare nel tempo) sia attribuito alle Regioni che dimostrano consistenti miglioramenti gestionali (incremento del numero di passeggeri trasportati su base regionale e del peso dei ricavi da traffico regionale sul totale entrate, salvaguardia dei livelli occupazionali di settore). Proprio il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti è alla base, nel 2015, delle prime riduzioni degli importi riconosciuti, per circa 79 milioni.

Si tratta di una evoluzione del sistema dei trasferimenti già sperimentata nel caso della sanità, con l'individuazione di una quota premiale la cui attribuzione è subordinata alla verifica degli adempimenti previsti per il settore.

Oltre a quelle destinate al settore dei trasporti locali, gli importi di maggior rilievo sono ricompresi nella missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia". In tale aggregato ricadono gli stanziamenti per il Fondo per le non autosufficienze (capitolo 3538/Lavoro), cui è affidato il compito di garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali su tutto il territorio nazionale, il fondo nazionale per le politiche sociali, il fondo per il diritto al lavoro dei disabili (capitolo 3892/Lavoro). Nel complesso a questi fondi sono andati nel 2015 oltre 640 milioni, totalmente impegnati e a cui hanno fatto seguito pagamenti per circa 550 milioni⁴⁷. I primi due fondi sono ripartiti tra le Regioni su proposta del Ministro del lavoro a seguito di intesa in Conferenza Stato-Regioni. Le risorse per le concessioni di contributi ai datori di lavoro per l'assunzione di lavoratori disabili sono ripartite dal Ministero sulla base dei criteri stabiliti con DM 27 ottobre 2011.

Eguale di rilievo sono gli interventi relativi all'Istruzione scolastica e universitaria: si tratta del Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio (capitolo 1710/MIUR) e delle somme destinate al sostegno delle scuole paritarie (capitolo 1299/MIUR). Il primo prevede trasferimenti per oltre 162 milioni nel 2015, solo in parte impegnati e pagati nell'esercizio. Anche in questo caso la ripartizione avviene a seguito di dPCM su proposta del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentita la Conferenza Stato-Regioni⁴⁸.

Sempre relativi alla missione Istruzione scolastica gli stanziamenti per spesa in conto capitale distribuiti dal Fondo unico per l'edilizia scolastica (capitolo 7105/MIUR), che dal 2013 ricomprende anche quelle che erano i contributi alle Regioni per l'onere di ammortamento mutui per l'edilizia scolastica (capitolo 7106/MIUR).

Riconducibili alla missione "Casa e assetto urbanistico" sono i trasferimenti dai fondi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (capitolo 1690/MIT) e per il sostegno degli inquilini morosi incolpevoli (capitolo 1693/MIT). Il primo ha previsto trasferimenti per 100 milioni nel 2015, interamente impegnati e pagati. Al secondo sono stati destinati 28,5 milioni (in flessione rispetto a quelli inizialmente previsti), anche in questo caso impegnati e pagati. Nel caso del primo fondo, la ripartizione delle somme è operata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di intesa con la Conferenza Stato - Regioni, sulla base dei criteri fissati con apposito decreto, mentre per il secondo il riparto avviene con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

trasporto pubblico locale si rinvia alla relazione relativa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti contenuta nel secondo volume di questa Relazione.

⁴⁷ Nel 2015 il Fondo politiche sociali (cap. 3671) presenta uno stanziamento definitivo pari a poco più di 254 milioni. Il Fondo Nazionale per le non autosufficienze istituito dalla legge finanziaria per il 2007 (n. 296 del 2006) è finalizzato a garantire, su tutto il territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali in favore delle persone non autosufficienti. Con la legge di stabilità per il 2015 è diventato strutturale anche per gli interventi a sostegno delle persone affette da SLA; nell'esercizio le risorse stanziare sono state pari a 367 milioni.

⁴⁸ Le borse di studio e i prestiti d'onore sono ancora finanziati principalmente dallo Stato attraverso il Fondo Integrativo (istituito dalla legge 390 del 1991), cui si aggiungono le risorse provenienti dalla tassa regionale per il DSU a carico della generalità degli studenti (esclusi i beneficiari delle borse di studio) e da Fondi propri delle Regioni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Di importo più limitato sono gli interventi riconducibili alla “Tutela della salute”, che presentano un valore particolarmente elevato solo nel 2015 e grazie al contributo previsto per gli acquisti di farmaci innovativi. In ambito sanitario, seppur classificati in altre missioni, ricadono poi due interventi di particolare rilievo finanziario: si tratta dei trasferimenti per gli interventi a favore dei soggetti danneggiati da trasfusioni (capitolo 2855/MEF)⁴⁹ e il fondo per l’edilizia sanitaria finalizzato a dare esecuzione ad un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico. Una dotazione che interviene sulla base dello stato di avanzamento lavori del programma degli interventi.

Altre significative risorse risultano allocate sui capitoli 7251/MIT (Fondo per l’acquisto di veicoli adibiti al miglioramento dei servizi offerti per il trasporto pubblico locale), con 300 milioni di stanziamenti iniziali di competenza nel 2014 e 650 milioni nel 2015⁵⁰.

Di minore ammontare sono, infine, i trasferimenti in campo agricolo (capitoli 7637 e 7638 MIPAAF) finalizzati ad interventi nei settori dell’agricoltura, dell’agroindustria e delle foreste e di altre attività trasferite in attuazione del decreto legislativo n. 143 del 1997 al miglioramento genetico del bestiame, e quelli in campo ambientale destinati al finanziamento del disinquinamento per il recupero ambientale (capitolo 7503/Ambiente) e del servizio idrico integrato (capitolo 7645/Ambiente). Nel primo caso, si tratta nel complesso di 28,5 milioni tutti impegnati ma pagati solo in parte; nel secondo, di poco meno 30 milioni incrementati nell’esercizio ad oltre 50 a ragione dell’incremento di un intervento specifico.

3.3.2. I trasferimenti agli Enti locali

Le ripetute modifiche intervenute nella normativa fiscale e gli effetti sul gettito legati a esenzioni, esclusioni e abolizioni, sono evidenti guardando all’andamento dei trasferimenti dal bilancio dello Stato agli Enti locali

Nella tavola 66 i trasferimenti sono stati riclassificati, distinguendo gli importi riconducibili a finalità finanziarie rispetto a quelli riguardanti, rispettivamente, calamità naturali, misure relative ad un singolo Ente e interventi, almeno nell’impostazione, a carattere generale.

⁴⁹ Il contributo, stanziato con l’articolo 1, comma 186, della legge n. 190 del 2014, è volto a dare attuazione alla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 3 settembre 2013, prevedendo che le Regioni debbano utilizzare annualmente il contributo, almeno per una quota non inferiore al 50 per cento, per il pagamento degli arretrati della rivalutazione dell’indennità integrativa speciale di cui agli indennizzi previsti dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (soggetti danneggiati da trasfusioni ed emoderivati) fino al 31 dicembre 2011 e, per la restante quota, a compensazione degli oneri finanziari derivanti dalla corresponsione dei citati indennizzi, a decorrere dal 1° gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2014.

⁵⁰ Va evidenziato che lo stanziamento nel 2014 è stato azzerato, per consentire alle Regioni di dare applicazione al comma 6, articolo 46, del decreto-legge n. 66 del 2014 che ha previsto il contributo agli obiettivi di finanza pubblica di 500 milioni a carico delle Regioni stesse. Anche nel 2015 la legge di assestamento (legge 2 ottobre 2015 n. 171) ha disposto la diminuzione di oltre 364,87 milioni, in termini di competenza e cassa, dello stanziamento. Tale riduzione riguarda il completamento delle manovre in attuazione del comma 398 della legge di stabilità 2015 che ha portato il concorso delle Regioni a statuto ordinario a 4.202 milioni per gli anni 2015-2018. Ciò ha comportato un ulteriore indebolimento dell’intervento sul fronte del parco autobus circolante destinato al trasporto pubblico locale regionale. Nell’ultimo decennio, la mancanza di interventi strutturali ha inciso sul parco autobus contribuendo a renderlo sempre più obsoleto (con una età media dei mezzi di circa 12 anni a fronte di una età media del parco autobus europeo di circa 7 anni) e meno sostenibile dal punto di vista del rispetto delle norme di tutela ambientale.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 66
(in milioni)

	Stanziamenti def.			Impegni Comp			Pagamenti Comp		
	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14
Trasferimenti correnti	9.421	11.720	24,4	9.281	11.677	25,8	8.861	10.667	20,4
Calamità naturali	5	32	514,6	3	32	1.095,4	3	22	747,7
Flussi finanziari	8.959	11.240	25,5	8.823	11.204	27,0	8.687	10.530	21,2
<i>Fondi compensativi</i>	675	446	-34,0	670	441	-34,2	646	363	-43,9
Contributi	449	365	-18,5	445	363	-18,5	445	340	-23,5
Conto sospesi		3.243			3.243			3.243	
Dissesto e rientro	25	25		25	25		25	25	
Trasf. Entrate	22	28	27,3	22	22	-0,3	18	22	20,9
Fondi	864	1.257	45,5	811	1.237	52,5	787	1.185	50,7
<i>Fondi perequativi o di riequilibrio</i>	6.898	5.848	-15,2	6.823	5.847	-14,3	6.757	5.346	-20,9
Rimborsi	26	27	2,6	25	25	-0,1	8	6	-20,7
Fondi straordinari	1	1	-36,2	1	1	-35,4	1	1	-35,4
Interventi	345	353	2,3	344	349	1,4	69	55	-20,4
Singoli enti	112	96	-14,4	111	93	-17,0	102	60	-41,7
Trasferimenti c/capitale	2.751	4.587	66,8	1.842	4.046	119,7	1.365	3.472	154,4
Calamità naturali	1.172	978	-16,5	448	549	22,6	448	549	22,6
Flussi finanziari	127	2.277	1.688,1	122	2.273	1.762,4	114	2.263	1.886,5
Contributi	11	12	6,6	11	12	6,6	7	8	17,7
Conto sospesi		2.008			2.008			2.008	
Fondi	116	257	121,0	111	254	128,2	107	247	130,8
Interventi	633	656	3,6	565	569	0,7	365	349	-4,4
Singoli enti	818	676	-17,4	706	654	-7,3	437	310	-29,1
altro	0	0	901,1	0	0	1.328,4	0	0	1.328,4
Totale complessivo	12.172	16.307	34,0	11.123	15.723	41,4	10.226	14.139	38,3

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Gli importi trasferiti per finalità finanziarie, dopo una prima fase di calo, hanno presentato, negli anni successivi al 2011, andamenti altalenanti. L'effetto delle modifiche nella normativa fiscale è evidente quando si confrontano gli stanziamenti iniziali con quelli definitivi, che registrano le variazioni discontinue legate soprattutto all'inserimento di stanziamenti compensativi o alla variazione dei fondi perequativi e di riequilibrio.

Nel 2015 nella lettura dei risultati si deve considerare, poi, il fenomeno delle regolazione di posizioni debitorie dell'Amministrazione verso la tesoreria, per oltre 5 miliardi.

Gli importi relativi agli interventi si mantengono nell'ultimo triennio costanti per la parte corrente, mentre crescono nella componente in conto capitale.

Le misure riconducibili al "Diritto alla mobilità" rappresentano la voce più significativa, assorbendo nel complesso oltre un terzo degli stanziamenti complessivi (correnti e in conto capitale). Si tratta delle somme relative al finanziamento del rinnovo contrattuale del settore (oltre 460 milioni nel triennio), totalmente impegnate, ma di cui sono state pagate in competenza solo 122 milioni. Dal lato capitale, è il concorso dello Stato alla spesa per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa ad assorbire le risorse maggiori: 180 milioni annui gli stanziamenti, pressoché totalmente impegnati e di cui le erogazioni si attestano al 50 per cento.

Per quanto riguarda le altre voci, dal lato corrente, al di là delle somme destinate alla gestione delle spese per le commissioni straordinarie dei Comuni di cui si è disposto lo scioglimento per infiltrazioni di tipo mafioso (oltre 9 milioni in media annua nel triennio, capitolo

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

1326/Interno), l'impegno maggiore è relativo alle spese per gli uffici giudiziari (132 milioni nel 2015)⁵¹ ma di cui risultano erogate solo una parte minore (circa 20 milioni).

Ad interventi per le infrastrutture e per "Casa e assetto urbanistico" sono diretti gli importi più consistenti sul versante della spesa in conto capitale. Si tratta del programma di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici (noto come Programma "6000 campanili") e delle misure relative al Piano nazionale per le città e a quello destinato ad incrementare la dotazione infrastrutturale di quartieri cittadini a forte disagio sociale⁵². Tutti progetti che, pur a carattere generale, mirano a cogliere obiettivi selettivi e ad indirizzare le risorse su interventi specifici.

TAVOLA 67
(in milioni)

	Stanziamenti definitivi			Impegni competenza			Pagamenti competenza		
	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14	2014	2015	15/14
Trasferimenti correnti	344,5	352,6	2,3	343,8	348,5	1,4	69,3	55,2	-20,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	9,5	49,4	420,4	9,0	45,4	406,8	8,9	5,3	-39,9
006.Giustizia	111,0	132,7	19,6	111,0	132,7	19,6	20,7		-100,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	124,1	159,9	28,9	124,1	159,9	28,9	8,6	47,2	445,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	97,7	8,5	-91,3	97,5	8,4	-91,4	30,1	0,6	-98,1
Altre missioni	2,2	2,1	-6,0	2,2	2,1	-6,0	1,0	2,1	114,2
Trasferimenti in c/capitale	632,8	655,8	3,6	565,2	569,3	0,7	365,3	349,3	-4,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	139,5	147,2	5,5	139,5	147,2	5,5	139,5	147,2	5,5
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	192,1	193,2	0,6	181,4	186,4	2,8	92,6	98,1	5,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	171,3	123,1	-28,1	157,7	87,1	-44,8	54,4	32,8	-39,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	19,8	64,8	227,5	19,7	64,7	228,1	12,3	37,3	202,7
019.Casa e assetto urbanistico	66,0	82,8	25,4	26,5	82,8	212,4	26,0	32,8	26,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	39,2		-100,0	39,2		-100,0	39,2		-100,0
Altre missioni	4,9	44,7	812,8	1,2	1,0	-14,1	1,2	1,0	-14,1
Totale complessivo	977,4	1.008,4	3,2	909,0	917,8	1,0	434,6	404,5	-6,9

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Va infine rilevato che, a partire dal 2016, oltre a rifinanziare le principali linee di intervento di cui si è detto (compreso il rifinanziamento del programma "6000 campanili") sono stati previsti due nuovi interventi: si tratta del Fondo nazionale per le politiche ed i servizi di asilo (con una dotazione annuale di 400 milioni, capitolo 2352/Interno) e del Fondo per la progettazione e realizzazione di ciclovie turistiche (91 milioni nel triennio, capitolo 7582/MIT).

3.3.3. Gli altri trasferimenti a enti delle Amministrazioni locali

Completa il quadro dei trasferimenti alle amministrazioni locali l'insieme di quelli che hanno come beneficiari gli enti sanitari, gli enti produttori di servizi ricreativi, assistenziali e di servizi economici o cui compete la regolazione dell'attività economica. Si tratta in prevalenza

⁵¹ Con la legge n. 190/2014 è stato disposto, a decorrere dal 1° settembre 2015, il trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero della giustizia, conseguentemente lo Stato non corrisponderà più ai Comuni i canoni di locazione per gli immobili comunali adibiti a sede di uffici giudiziari.

⁵² Si tratta dell'attuazione degli interventi per il piano nazionale per le città, previsti all'art. 12 del decreto-legge n. 83 e del programma "6000 campanili" cui l'ex DL n. 69 del 2013, concernente interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Anche in relazione a questi interventi si rinvia a quanto detto nella presente Relazione sul Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

LE SPESE DELLO STATO

delle università, delle fondazioni e degli enti dello spettacolo, delle autorità portuali e delle fondazioni e istituti di ricerca a carattere scientifico.

In termini di spesa corrente, oltre il 91 per cento degli stanziamenti del 2015 è destinato alla missione "Istruzione universitaria e formazione post universitaria". Nel complesso, gli stanziamenti sono poco meno di 6.950 milioni in flessione rispetto al 2014 dell'1,4 per cento. Anche nella gestione del Fondo di finanziamento ordinario nel 2015 si è puntato ad accelerare e ad incrementare la quota delle risorse da assegnare sulla base di criteri di premialità, introducendo il costo standard per studente in corso come parametro di riferimento per l'attribuzione del 25 per cento del FFO complessivo (era il 15 per cento nel 2014)⁵³.

Alla "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali" vanno nell'esercizio poco più di 300 milioni, con una crescita rispetto al 2014 del 6,1 per cento, che si traduce sia in maggiori impegni che pagamenti. Si tratta, in particolare, delle somme destinate al Fondo unico per lo spettacolo da erogare alle fondazioni lirico sinfoniche (182 milioni) e delle risorse destinate alle attività musicali e di prosa (rispettivamente 60 e 32 milioni), nonché di misure dedicate a casi specifici.

Oltre 252 milioni sono infine stanziati e impegnati a favore di progetti di ricerca di fondazioni e istituti in campo sanitario. A questi si aggiungono quelli a residuo provenienti dal 5 per mille, che nell'anno sono stati pagati.

TAVOLA 68
(in milioni)

	Stanziamenti definitivi				Impegni competenza				Pagamenti competenza			
	2014	2015	15/14	comp.	2014	2015	15/14	Comp.	2014	2015	15/14	Comp.
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AP	8.002,1	7.613,1	-4,9	92,8	8.000,9	7.609,8	-4,9	93,8	7.058,5	7.257,1	2,8	95,3
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	6,1	6,1		0,1	6,1	6,1		0,1	4,2	4,0	-4,0	0,1
017.Ricerca e innovazione	283,3	258,9	-8,6	3,2	283,3	258,8	-8,6	3,2	159,7	157,3	-1,5	2,1
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	79,6	78,2	-1,8	1,0	78,6	77,4	-1,5	1,0	76,5	72,7	-4,9	1,0
020.Tutela della salute	3,8	9,0	135,7	0,1	3,8	9,0	136,0	0,1	2,7	6,1	122,6	0,1
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	284,0	301,2	6,1	3,7	283,9	301,2	6,1	3,7	234,4	261,2	11,4	3,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.046,7	6.951,7	-1,3	84,7	7.046,7	6.949,2	-1,4	85,6	6.329,0	6.750,4	6,7	88,6
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	290,0				290,0				244,7			
altre missioni	8,6	8,1	22,5	0,1	8,5	8,1	22,4	0,1	7,4	5,5	23,5	0,1
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	684,3	595,0	-13,1	7,2	573,6	506,5	-11,7	6,2	444,0	360,2	-18,9	4,7
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	9,1	4,5	-51,1	0,1	8,7	4,5	-48,5	0,1	6,9	4,5	-35,2	0,1
013.Diritto alla mobilità'	426,4	327,7	-23,1	4,0	338,1	265,7	-21,4	3,3	246,5	176,6	-28,3	2,3
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3,5	18,5	428,6	0,2	3,5	3,5			0,0			
017.Ricerca e innovazione	29,5	39,5	34,0	0,5	7,6	29,0	279,8	0,4	1,4	6,0	336,5	0,1
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	71,8	61,0	-15,1	0,7	71,8	61,0	-15,1	0,8	57,2	42,2	-26,2	0,6
030.Giovani e sport	140,2	140,2		1,7	140,2	139,2	-0,7	1,7	128,3	127,4	-0,7	1,7
altre missioni	3,8	3,6	-7,5	0,0	3,8	3,6	-7,5	0,0	3,8	3,6	-8,5	0,0
Totale complessivo	8.686,4	8.208,1	-5,5	100,0	8.574,6	8.116,3	-5,3	100,0	7.502,5	7.617,4	1,5	100,0

Fonte: elaborazione su dati SI RGS-CDC

Sul fronte dei contributi agli investimenti, al netto degli importi relativi ai mutui a carico dello Stato per il finanziamento dei Giochi invernali del 2006 (140 milioni), gli stanziamenti maggiori vanno alla missione "Diritto alla mobilità": oltre 327,7 milioni (di cui solo 265 impegnati nell'esercizio) e relativi al sistema dei porti. Forte la riduzione registrata rispetto al 2014, sia in termini di stanziamenti (-23,1 per cento) che di impegni (-21 per cento quelli in competenza e, soprattutto, oltre il 45 per cento se considerati anche quelli in conto residui). La spesa maggiore è riferita al capitolo 7274/MIT relativo alle spese per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti: 210 milioni tutti impegnati ma erogati solo in parte (125 milioni).

⁵³ Per un approfondimento del tema si veda al riguardo la relazione relativa al MIUR contenuta nel secondo volume della Relazione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

In flessione anche i contributi al sistema universitario (-15,1 per cento) nonostante i 5 milioni relativi al Fondo per l'edilizia universitaria – riconducibili alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui passivi di cui al DL 66 del 2014 – assegnato all'Università Roma TRE.

In conclusione, le modifiche e le incertezze che caratterizzano il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali hanno inciso sulla dinamica dei trasferimenti, aumentandone la dimensione quantitativa. Ciò soprattutto per rispondere a necessità di regolazione contabile di un sistema che è ancora impegnato a trovare una struttura stabile e regole certe nei rapporti finanziari tra livelli di governo.

Nel caso delle Regioni, i ritardi accumulati nell'attuazione della legge 42 hanno portato a rinviare la trasformazione in entrate proprie delle somme trasferite. Si tratta, ancorchè, di un volume di risorse per interventi di fatto limitato. Anche considerando i fondi destinati al trasporto pubblico locale, l'ammontare dei trasferimenti da sostituire con entrate proprie rimane inferiore ai 6 miliardi e soggetto a riduzioni ulteriori in attuazione delle manovre di finanza pubblica già approvate, ma che devono trovare la propria composizione annuale.

Inoltre, il riavvio del processo non appare di facile realizzazione: continua a mancare una definizione dei LEA (sia nell'assistenza che nei trasporti e nell'istruzione); si sono accentuate le differenze nella capacità fiscale tra aree del Paese, dal che deriverebbero effetti redistributivi consistenti ove si procedesse alla trasformazione in entrate proprie.

Nel caso dei trasferimenti agli Enti locali, le misure ancora vigenti ritagliano uno spazio finanziario in crescita in questi anni e sembrano coerenti con la finalità di promuovere lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale rimuovendo barriere e limiti infrastrutturali (ad esempio nei piccoli comuni), così rendendo effettivo l'esercizio dei diritti della persona.

Per quanto attiene agli altri trasferimenti a Enti delle Amministrazioni locali, la competenza centrale risulta coerente con il mantenimento di un sistema di finanziamento basato sui trasferimenti. Nel caso dell'istruzione universitaria gli sviluppi recenti indicano come la gestione del trasferimento si accompagni al ricorso a criteri di riparto attenti ad indicatori di risultato.

Tale fenomeno va oltre a quello dei contributi al settore universitario. Anche in altri casi (ad esempio il trasporto locale) sembra mutare la qualità del trasferimento, da semplice operazione finanziaria a strumento di gestione di una politica settoriale più attenta al merito e all'efficienza. Uno sviluppo su cui determinante è stata la collaborazione e il confronto in sede di conferenza Unificata e Stato Regioni.

Un profilo importante su cui sono limitate le informazioni ottenibili dal bilancio dello Stato. Ciò non consente una valutazione immediata dei criteri seguiti e del conseguente riparto delle risorse. In questa maniera risultano limitati i dati relativi ai flussi di fondi alle gestioni decentrate e ridotta l'*accountability* verso cui si voleva muovere con il superamento della finanza derivata, rendendo effettiva la responsabilità delle Amministrazioni e stringente il controllo operato dai cittadini.

Riquadro - Il riparto dei trasferimenti alle Regioni

Nella tavola seguente sono riportati gli importi dei trasferimenti corrisposti nel 2015 per Regione. Si tratta in prevalenza delle somme stabilite in sede di riparto. Solo in alcuni casi ci si è riferiti agli importi effettivamente erogati. Nella tavola, inoltre, si è proposta una seppur indicativa ripartizione tra trasferimenti per funzioni LEP e non LEP.

L'analisi riguarda tutti i principali trasferimenti evidenziati, ad eccezione di quello riferito all'edilizia scolastica per il quale il calcolo delle erogazioni per Regione avrebbe richiesto un'elaborazione particolarmente complessa.

LE SPESE DELLO STATO

LE SOMME TRASFERITE NELLA DISTRIBUZIONE REGIONALE

	oneri per indennizzi per soggetti danneggiati	federalismo amministrativo	fondo abitazioni in locazione	fondo morosi incolpevoli	miglioramento generico del bestiame	settore agricolo e agroindustria	mobilità ciclistica	interventi servizio idrico	Totale Non Lep	fondo TPL 1315/MIT	Totale Non Lep con TPL
	2855/MEF	2857/MEF	1690/MIT	1693/MIT	7637/MIPAAF	7638/MIPAAF	7580/MIT	7645/MAATTM			
importi in migliaia di euro											
Piemonte	5.785	342	8.269	3.625	913	1.549	91	1.160	21.733	483.983	505.716
Lombardia	13.185	528	16.176	7.014	2.450	4.157	93	1.707	45.311	854.725	900.036
Veneto	8.531	133	6.689	1.752	505	857	219	1.026	19.712	407.176	426.887
Liguria	2.075	484	3.557	1.097	71	121	125	373	7.904	200.880	208.784
Emilia-Romagna	11.855	257	8.585	3.891	1.040	1.765	175	1.049	28.617	363.356	391.973
Nord	41.432	1.743	43.276	17.379	4.979	8.449	704	5.315	123.276	2.310.120	2.433.396
Toscana	5.145	72	6.254	2.938	204	347	109	1.007	16.075	434.748	450.823
Umbria	1.218	127	1.956	559	110	187	50	352	4.561	99.948	104.509
Marche	3.144	83	2.571	656	120	204	71	451	7.301	103.635	110.937
Lazio	12.452	72	9.930	4.176	300	510	0	1.090	28.530	574.576	603.106
Centro	21.959	354	20.712	8.329	735	1.248	231	2.900	56.467	1.212.906	1.269.374
Abruzzo	3.492	111	2.115	336	164	279	77	459	7.034	127.523	134.557
Molise	715	210	821	19	73	124	69	199	2.229	31.811	34.040
Campania	11.234	0	10.080	2.485	231	392	44	1.068	25.534	512.333	537.867
Puglia	13.341	245	6.523	1.795	249	423	66	998	23.640	374.415	398.055
Basilicata	1.305	72	1.298	29	169	287	98	72	3.330	71.736	75.066
Calabria	6.388	155	2.657	269	212	360	153	653	10.847	210.727	221.574
Sud	36.474	792	23.495	4.933	1.099	1.865	509	3.448	72.614	1.328.544	1.401.158
Totale	99.864	2.889	87.483	30.641	6.813	11.561	1.443	11.663	252.357	4.851.570	5.103.927

	oneri per indennizzi per soggetti danneggiati	federalismo amministrativo	fondo abitazioni in locazione	fondo morosi incolpevoli	miglioramento generico del bestiame	settore agricolo e agroindustria	mobilità ciclistica	interventi servizio idrico	Totale Non Lep	fondo TPL 1315/MIT	Totale Non Lep con TPL
	2855/MEF	2857/MEF	1690/MIT	1693/MIT	7637/MIPAAF	7638/MIPAAF	7580/MIT	7645/MAATTM			
composizione per regione											
Piemonte	5,79	11,84	9,45	11,83	13,40	13,40	6,28	9,95	8,61	9,98	9,91
Lombardia	13,20	18,27	18,49	22,89	35,96	35,96	6,47	14,64	17,96	17,62	17,63
Veneto	8,54	4,61	7,65	5,72	7,41	7,41	15,14	8,79	7,81	8,39	8,36
Liguria	2,08	16,75	4,07	3,58	1,05	1,05	8,69	3,20	3,13	4,14	4,09
Emilia-Romagna	11,87	8,88	9,81	12,70	15,26	15,26	12,16	8,99	11,34	7,49	7,68
Nord	41,49	60,34	49,47	56,72	73,08	73,08	48,74	45,57	48,85	47,62	47,68
Toscana	5,15	2,48	7,15	9,59	3,00	3,00	7,57	8,63	6,37	8,96	8,83
Umbria	1,22	4,40	2,24	1,83	1,62	1,62	3,49	3,02	1,81	2,06	2,05
Marche	3,15	2,88	2,94	2,14	1,77	1,77	4,94	3,87	2,89	2,14	2,17
Lazio	12,47	2,48	11,35	13,63	4,41	4,41	0,00	9,35	11,31	11,84	11,82
Centro	21,99	12,24	23,68	27,18	10,79	10,79	16,00	24,87	22,38	25,00	24,87
Abruzzo	3,50	3,84	2,42	1,10	2,41	2,41	5,36	3,93	2,79	2,63	2,64
Molise	0,72	7,28	0,94	0,06	1,07	1,07	4,79	1,70	0,88	0,66	0,67
Campania	11,25	0,00	11,52	8,11	3,39	3,39	3,08	9,16	10,12	10,56	10,54
Puglia	13,36	8,47	7,46	5,86	3,66	3,66	4,60	8,56	9,37	7,72	7,80
Basilicata	1,31	2,48	1,48	0,10	2,48	2,48	6,81	0,61	1,32	1,48	1,47
Calabria	6,40	5,36	3,04	0,88	3,11	3,11	10,62	5,60	4,30	4,34	4,34
Sud	36,52	27,42	26,86	16,10	16,13	16,13	35,26	29,56	28,77	27,38	27,45
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

nb: i dati riportati in rosso sono relativi alle ripartizioni previste da intese, accordi o pareri della Conferenza Stato Regioni, quelli in nero sono derivati dai pagamenti effettuati alle Regioni e tratti dalla banca dati RGS Corte dei conti. Alcuni importi dei pagamenti possono differire da quelli indicati in precedenti tavole a ragione della esclusione di quelli destinati a soggetti diversi dalle RSO o per l'inclusione di pagamenti registrati in piani gestionali ricompresi in altri aggregati

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

La ricostruzione consente di ottenere tre ulteriori informazioni. Essa permette innanzitutto di valutare l'effettivo ammontare dei trasferimenti destinati alle Regioni a statuto ordinario, escludendo quelli di pertinenza delle speciali o destinati ad altro soggetto pubblico. Nel complesso di circa 1,3 miliardi, che salgono ad oltre 6,1 se si considerano anche le risorse per il trasporto pubblico locale.

	edilizia sanitaria pubblica	fondi borse di studio	fondo non autosufficienze	politiche sociali	fondo diritto lavoro disabili	acquisto autobus	Totale Lep	Totale compr. TPL	Totale netto TPL	Irpef (1,23%)	incentivo patto verticale 2016
	7464/MEF	1710/MIUR	3538/LAV	3539/LAV	3592/LAV	7241/MIT					2859/MEF
importi in migliaia di euro											
Piemonte	16.167	5.071	31.278	20.308	3.230	380	76.433	582.149	98.166	747.755	156.317
Lombardia	22.572	19.207	60.645	40.032	11.279	666	154.401	1.054.437	199.712	1.838.601	332.168
Veneto	57.598	13.299	30.342	20.586	7.739	358	129.922	556.809	149.633	792.970	150.981
Liguria	9.689	4.027	13.338	8.541	1.271	222	37.087	245.871	44.991	281.671	58.915
Emilia-Romagna	26.159	27.474	30.966	20.030	2.414	304	107.347	499.320	135.963	786.866	161.625
Nord	132.184	69.078	166.569	109.497	25.933	1.929	505.190	2.938.586	628.466	4.447.863	860.006
Toscana	11.530	19.539	27.651	18.555	3.107	340	80.723	531.546	96.798	602.620	148.529
Umbria	1.133	3.735	6.786	4.646	272	102	16.673	121.181	21.234	131.992	37.279
Marche	14.595	9.406	11.349	7.483	1.840	155	44.829	155.766	52.130	226.784	66.165
Lazio	6.531	12.614	35.217	24.342	5.276	614	84.593	687.699	113.123	930.605	222.363
Centro	33.789	45.294	81.003	55.027	10.495	1.210	226.818	1.496.191	283.285	1.892.001	474.336
Abruzzo	2.076	5.447	9.594	6.927	333	147	24.524	159.081	31.558	166.313	60.089
Molise	2.647	690	2.691	2.253	0	74	8.355	42.395	10.584	35.117	18.187
Campania	20.279	2.244	33.111	28.237	894	0	84.764	622.631	110.299	538.660	200.257
Puglia	36.048	8.167	25.506	19.752	749	293	90.514	488.569	114.154	415.267	154.901
Basilicata	7.177	1.672	4.368	3.477	609	128	17.431	92.497	20.761	60.618	47.473
Calabria	19.728	4.492	13.845	11.628	706	153	50.552	272.126	61.399	181.400	84.751
Sud	87.955	22.710	89.115	72.275	3.291	795	276.141	1.677.298	348.754	1.397.375	565.658
Totale	253.929	137.082	336.687	236.798	39.719	3.934	1.008.149	6.112.076	1.260.506	7.737.239	1.000.000

	edilizia sanitaria pubblica	fondi borse di studio	fondo non autosufficienze	politiche sociali	fondo diritto lavoro disabili	acquisto autobus	Totale Lep	Totale compr. TPL	Totale netto TPL	Irpef (1,23%)	incentivo patto verticale 2016
	7464/MEF	1710/MIUR	3538/LAV	3539/LAV	3592/LAV	7241/MIT					2859/MEF
composizione per regione											
Piemonte	6,37	3,70	9,29	8,58	8,13	9,65	7,58	9,52	7,79	9,66	8,23
Lombardia	8,89	14,01	18,01	16,91	28,40	16,93	15,32	17,25	15,84	23,76	17,48
Veneto	22,68	9,70	9,01	8,69	19,48	9,09	12,89	9,11	11,87	10,25	7,95
Liguria	3,82	2,94	3,96	3,61	3,20	5,64	3,68	4,02	3,57	3,64	3,10
Emilia-Romagna	10,30	20,04	9,20	8,46	6,08	7,72	10,65	8,17	10,79	10,17	8,51
Nord	52,06	50,39	49,47	46,24	65,29	49,04	50,11	48,08	49,86	57,49	45,26
Toscana	4,54	14,25	8,21	7,84	7,82	8,64	8,01	8,70	7,68	7,79	7,82
Umbria	0,45	2,72	2,02	1,96	0,68	2,58	1,65	1,98	1,68	1,71	1,96
Marche	5,75	6,86	3,37	3,16	4,63	3,94	4,45	2,55	4,14	2,93	3,48
Lazio	2,57	9,20	10,46	10,28	13,28	15,60	8,39	11,25	8,97	12,03	11,70
Centro	13,31	33,04	24,06	23,24	26,42	30,76	22,50	24,48	22,47	24,45	24,97
Abruzzo	0,82	3,97	2,85	2,93	0,84	3,74	2,43	2,60	2,50	2,15	3,16
Molise	1,04	0,50	0,80	0,95	0,00	1,88	0,83	0,69	0,84	0,45	0,96
Campania	7,99	1,64	9,83	11,92	2,25	0,00	8,41	10,19	8,75	6,96	10,54
Puglia	14,20	5,96	7,58	8,34	1,89	7,45	8,98	7,99	9,06	5,37	8,15
Basilicata	2,83	1,22	1,30	1,47	1,53	3,25	1,73	1,51	1,65	0,78	2,50
Calabria	7,77	3,28	4,11	4,91	1,78	3,88	5,01	4,45	4,87	2,34	4,46
Sud	34,64	16,57	26,47	30,52	8,29	20,20	27,39	27,44	27,67	18,06	29,77
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

LE SPESE DELLO STATO

Al netto dei fondi TPL, si tratta in prevalenza di somme destinate a funzioni essenziali: oltre 1 miliardo di trasferimenti. Il rapporto si inverte se si considerano anche i trasferimenti ai trasporti locali che, riferiti a spesa corrente, non rientrano secondo la legge 42 tra i livelli essenziali di assistenza.

Il confronto con la distribuzione del gettito IRPEF (ad aliquota base e secondo quanto considerato per il 2014 in sede di definizione dell'intesa Stato-Regioni del 14 aprile 2016 sulla rideterminazione della compartecipazione regionale all'IVA) consente, poi, di avere una prima misura dei possibili effetti redistributivi che si potrebbero associare ad una trasformazione in entrate proprie. Guardando alla distribuzione delle risorse delle funzioni non LEP (comprensive di TPL) la variazione è particolarmente pronunciata: rispetto ad un assorbimento superiore al 27 per cento nelle Regioni del Sud, la quota del gettito Irpef è di poco superiore al 18 per cento.

Infine, un ultimo accenno merita il confronto tra i trasferimenti ancora esistenti in rapporto alle misure di riduzione imposte dagli obiettivi di finanza pubblica. A questo fine si è inserita la ripartizione dell'incentivo per il Patto verticale per il 2016 che, come si vede nel riquadro sui tagli dei trasferimenti degli ultimi anni, molto ha contato sulle modalità seguite nell'assicurare il contributo regionale agli obiettivi di finanza pubblica. Se si escludono i fondi per il TPL, il contributo assicurato al saldo netto da finanziare dall'incentivo per il patto verticale eccede il complesso dei trasferimenti che potrebbero essere oggetto di trasformazione in entrate proprie.

Riquadro - I tagli ai trasferimenti delle Regioni a statuto ordinario nelle manovre di finanza pubblica 2010-2015.

A partire dal 2010, i provvedimenti volti a garantire il contributo delle Amministrazioni regionali agli obiettivi di finanza pubblica sono stati accompagnati da misure volte a sterilizzare, in termini di risorse finanziarie, le disponibilità in capo agli Enti. Ne sono derivati tagli crescenti delle risorse trasferite dallo Stato, che hanno raggiunto nel 2015 poco meno di 10 miliardi. Il primo è quello operato dal DL n. 78/2010 (un taglio che doveva essere temporaneo, avendo di fatto annullato le dotazioni finanziarie che erano state attribuite alle Regioni in occasione dell'avvio del federalismo amministrativo); esso è stato pari a 4 miliardi nel 2011, che sono cresciuti a 4,5 miliardi dal 2012. L'individuazione dei criteri di riparto tra Regioni, affidata alla Conferenza Stato-Regioni, era previsto fosse "secondo principi che tengano conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del Patto di stabilità interno e della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva nonché dell'adozione di misure di contenimento della spesa sanitaria e dell'adozione di azioni di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi". Il riparto è stato approvato nel novembre 2010. Il criterio adottato è stato quello di proporzionalità rispetto al complesso delle risorse trasferite (calcolate in 5,1 miliardi), salvaguardando quelle dell'edilizia sanitaria pubblica, quelle per la salute umana, nonché una quota delle risorse ex articolo 9 del d.lgs. n. 422/1997 per il trasporto pubblico locale.

Una scelta "lineare" applicata ad un sottoinsieme delle entrate degli enti relative a funzioni trasferite per le quali al momento del varo dei decreti di attuazione del d.lgs. n. 59/1997, si era proceduto ad una attribuzione alle Regioni in base ad una puntuale valutazione dei fabbisogni.

Il successivo provvedimento di riduzione è quello disposto dal DL n. 95/2012 che ha previsto, a fronte di un inasprimento degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno, una riduzione dei trasferimenti a qualunque titolo operati (tranne che per la sanità) di pari importo. Si tratta di 700 milioni per il 2012, che crescono a 1000 nel successivo biennio per raggiungere i 1050 milioni a partire dal 2015. Sul 2014 ha poi inciso una ulteriore riduzione per 1060 milioni, di cui 560 disposti per il solo 2014 dalla legge di stabilità (legge n. 147/2013) e 500 milioni dal DL n. 66/2014 destinati a crescere a 750 milioni dal 2015. In entrambi i casi affidando alla Conferenza l'individuazione dei criteri di individuazione e riparto delle risorse, è stata prevista una sorta di "clausola di salvaguardia". Il rinvio ad uno specifico accordo è accompagnato, infatti, all'indicazione di un criterio di riparto a cui il Governo intende riferirsi ove detto accordo non venga raggiunto. Nel caso del DL n. 95 del 2012, il riferimento è alla distribuzione della spesa per consumi intermedi del 2011: maggiore è la spesa (relativa) per consumi intermedi, maggiore è il contributo richiesto (un criterio che si potrebbe definire "sanzionatorio", anche perché riferito ad un dato passato ed ormai acquisito). Il riferimento a dati di cassa rende poi la ripartizione molto "variabile" come è evidente ove si guardi alla diversità del "peso" di ciascuna Regione considerando per lo stesso aggregato i pagamenti che sono risultati nel 2012. Nel DL n. 66 del 2014 ci si rifà, invece, a criteri di "progressività" dello sforzo, essendo

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

tarata sulla dimensione del prodotto e della popolazione: maggiore è la ricchezza, maggiore è lo sforzo richiesto. In questo caso il riferimento non era “stretto”, essendo solo un riferimento possibile (per tale motivo appare più come elemento di pressione per il raggiungimento di un accordo che un parametro di riferimento effettivo).

In entrambi i casi le “clausole” non sono state attivate. Nel primo caso, la copertura è stata trovata nelle stesse risorse destinate al Patto incentivato, distribuendosi con la stessa ripartizione prevista per tale misura. Nel secondo, ricorrendo almeno per il 2014 a tagli di risorse destinate all’ammodernamento del settore del trasporto pubblico locale e ai fondi per lo sviluppo e coesione. Nel 2015 il forte incremento degli obiettivi di contenimento del *deficit* pubblico e la corrispondente riduzione delle risorse trasferite alle Regioni (4.202 milioni come somma dei 750 milioni del DL 66/2012 e dei 3.452 milioni disposti con la legge di stabilità 2015 a cui si vanno ad aggiungere i 1050 milioni del DL n. 95/2012), oltre ai 2.000 milioni strutturali delle somme riconosciute per la sanità, ha reso necessario il ricorso a tagli del Fondo sviluppo e coesione per 1.800 milioni, il nuovo utilizzo delle somme destinate al patto incentivato (802,13 milioni), il taglio di 285 milioni dei fondi per l’edilizia sanitaria e una nuova decurtazione dello stanziamento per gli incentivi al rinnovo del parco automezzi del TPL.

In conclusione, il contributo delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica si è riflesso nella riduzione dei trasferimenti secondo ripartizioni spesso mutevoli, che sembrano avere seguito criteri e caratteristiche molto diverse e il cui risultato complessivo non risponde ad alcuna caratteristica “strutturale”, cui di volta in volta si è fatto riferimento. Un processo che la progressiva riduzione delle risorse disponibili è destinato a rendere sempre più difficile da comporre, sia nella gestione tra Regioni sia nella “ricomposizione” interna regionale tra obiettivi e settori.

La mancanza di un quadro definito di livelli delle prestazioni, di fabbisogni da garantire e di meccanismi di perequazione attraverso cui operare, ha lasciato alla gestione finanziaria una composizione delle necessità sempre più ardua da affrontare e una distribuzione del contributo della singola comunità al risanamento della finanza pubblica a cui sono estranei criteri di riparto propri del disegno previsto con la legge n. 42/2009.

LE SPESE DELLO STATO

	DL 78/2010		DL 95/2012 e LS 2013		DL 66/2014		L 190/2014				Edilizia sanitaria*	Miglioramento TPL*		
	Distribuzione tagli 2011	%	Distribuzione tagli per il 2012	%	Distribuzione tagli dal 2013 - 2014 DL 95/12	%	Distribuzione tagli 2014 SNF 300+200	%	Distribuzione tagli DL 66/14 (2)	%			Distribuzione Patto Incentivato 2015 (3)	%
PIEMONTE	396,0	9,9	445,5	9,9	87,3	8,7	45,7	9,1	91,7	8,7	65,5	8,7	70,0	8,7
LOMBARDIA	624,2	15,6	702,2	15,6	172,2	17,7	120,7	24,1	186,1	17,7	132,9	15,8	142,1	17,7
VENETO	349,5	8,7	393,2	8,7	66,1	6,6	53,6	10,7	69,4	6,6	49,6	6,6	53,0	6,6
LIGURIA	154,5	3,9	173,8	3,9	31,0	3,1	16,0	3,2	32,6	3,1	23,3	3,1	24,9	3,1
EMILIA	346,8	8,7	390,1	8,7	83,0	8,3	91,0	10,2	87,2	8,3	62,3	8,3	66,6	8,3
ROMAGNA	1.871,0	46,8	2.104,9	46,8	444,6	44,5	287,1	57,4	466,8	44,5	333,5	42,5	356,6	44,5
Nord	360,1	9,0	405,2	9,0	74,7	7,5	38,4	7,7	78,4	7,5	56,0	7,5	59,9	7,5
TOSCANA	125,5	3,1	141,2	3,1	31,2	3,1	15,0	3,0	32,8	3,1	23,4	3,1	25,0	3,1
MARCHE	99,3	2,5	111,7	2,5	21,6	2,2	7,9	1,6	22,7	2,2	16,2	2,2	17,3	2,2
UMBRIA	422,8	10,6	475,7	10,6	127,6	12,8	61,3	12,3	134,0	12,8	95,7	8,9	102,4	12,8
LAZIO	1.007,7	25,2	1.133,7	25,2	255,1	25,5	122,6	24,5	207,9	25,5	191,3	21,7	204,6	25,5
Centro	137,4	3,4	154,6	3,4	29,2	2,9	10,7	2,1	30,7	2,9	21,9	2,9	23,4	2,9
ABRUZZO	44,6	1,1	50,1	1,1	10,2	1,0	2,3	0,5	10,7	1,0	7,7	1,0	8,2	1,0
MOLISE	380,7	9,5	428,3	9,5	77,6	11,1	35,1	7,0	117,8	11,2	84,2	11,2	90,0	11,2
CAMPANIA	301,9	7,5	339,6	7,5	80,6	8,1	26,0	5,2	84,6	8,1	60,5	12,9	64,7	8,1
PUGLIA	88,4	2,2	99,4	2,2	19,6	2,0	3,9	0,8	20,6	2,0	14,7	2,0	15,7	2,0
BASILICATA	168,3	4,2	189,3	4,2	48,5	4,9	12,3	2,5	50,9	4,9	36,4	5,8	38,9	4,9
CALABRIA	1.121,2	28,0	1.261,4	28,0	300,3	30,0	90,4	18,1	315,3	30,0	225,2	35,8	240,9	30,0
Sud	4.000	100	4.500	100	700	100	500	100	1.050	100	750	100	802	100
TO TALE														
														365

* i tagli delle risorse sono stati operati prima del riparto

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

	Riferimento trasferimenti censiti	%	Riferimento trasferimenti censiti	%	Riferimento patto regionale incentivato 2012	%	Riferimento patto regionale incentivato 2013 2014	%	Criteri Consumi intermedi	%	Criterio PII 2013	%	Criterio Popolazione	%
PIEMONTE	505,4	9,9	505,4	9,9	63,9	8,6	87,3	8,7	116,0	15,9	122,335	8,9	4.436,798	8,6
LOMBARDIA	796,6	15,6	796,6	15,6	129,8	17,5	177,2	17,7	219,7	30,1	335,631	24,5	9.973,397	19,3
VENETO	446,1	8,7	446,1	8,7	57,2	7,7	66,1	6,6	51,1	7,0	143,921	10,5	4.926,816	9,5
LIGURIA	197,1	3,9	197,1	3,9	22,7	3,1	31,0	3,1	22,9	3,1	44,024	3,2	1.591,939	3,1
EMILIA	442,6	8,7	442,6	8,7	60,8	8,2	83,0	8,3	62,4	8,6	140,979	10,3	4.446,354	8,6
ROMAGNA	2.387,8	46,8	2.387,8	46,8	334,4	45,1	444,6	44,3	472,1	64,8	786,890	57,5	25.375,306	49,2
Nord	459,6	9,0	459,6	9,0	54,7	7,4	74,7	7,5	36,3	5,0	108,073	7,9	3.750,511	7,3
TOSCANA	160,1	3,1	160,1	3,1	22,9	3,1	31,2	3,1	12,0	1,7	39,677	2,9	1.553,138	3,0
MARCHE	126,7	2,5	126,7	2,5	15,8	2,1	21,6	2,2	13,4	1,8	21,003	1,5	896,742	1,7
UMBRIA	539,6	10,6	539,6	10,6	93,5	12,6	127,6	12,8	42,4	5,8	171,876	12,6	5.870,451	11,4
LAZIO	1.286,1	25,2	1.286,1	25,2	186,8	25,2	255,1	25,5	104,1	14,3	340,630	24,9	12.070,842	23,4
Centro	175,4	3,4	175,4	3,4	21,4	2,9	29,2	2,9	12,7	1,7	29,548	2,2	1.333,959	2,6
ABRUZZO	56,9	1,1	56,9	1,1	7,5	1,0	10,2	1,0	10,4	1,4	6,237	0,5	314,725	0,6
MOLISE	485,8	9,5	485,8	9,5	82,1	11,1	112,2	11,2	77,8	10,7	95,135	7,0	5.869,965	11,4
CAMPANIA	385,3	7,5	385,3	7,5	59,0	8,0	80,6	8,1	28,4	3,9	67,521	4,9	4.090,266	7,9
PUGLIA	112,8	2,2	112,8	2,2	14,3	1,9	19,6	2,0	5,1	0,7	9,930	0,7	578,391	1,1
BASILICATA	214,7	4,2	214,7	4,2	35,5	4,8	48,5	4,9	18,1	2,5	32,127	2,3	1.980,533	3,8
CALABRIA	1.430,9	28,0	1.430,9	28,0	219,9	29,7	300,3	30,0	152,5	20,9	240,499	17,6	14.167,819	27,4
Sud	5.104,7	100,0	5.104,7	100,0	741,1	100,0	1.000,0	100,0	728,7	100,0	1.368,019	100,0	51.613,967	100,0
TOTALE	5.104,7	100,0	5.104,7	100,0	741,1	100,0	1.000,0	100,0	728,7	100,0	1.368,019	100,0	51.613,967	100,0

(1) riduzione del ex fas già disposta dal DL 95/12

(2) ulteriore riduzione fas disposta dall'intesa del 26/2/15

(3) utilizzo risorse patto incentivato disposta dall'intesa del 26/2/15

n.b. in rosso i criteri utilizzati; in azzurro i criteri previsti in caso di mancato accordo

LE SPESE DELLO STATO

3.4. La spesa di investimento

Nel 2015 la spesa del bilancio dello Stato per gli investimenti fissi lordi ha rappresentato l'uno per cento della spesa finale primaria in termini di stanziamento, lo 0,9 per cento in termini di impegni di competenza e lo 0,6 per cento in termini di pagamenti di competenza. Dell'intero bilancio, quindi, una quota assai limitata è destinata a spese di tale natura, una quota che in termini assoluti vale 5,6 miliardi di risorse stanziate, impegnate per 4,6 miliardi, e pagate per 2,6 miliardi. Se si considera anche la gestione dei residui, si raggiungono 5,5 miliardi di impegni totali e 4,9 miliardi in termini di pagamenti. Si tratta, come già noto, di valori finanziari molto contenuti, ma che dovrebbero avere una rilevanza strategica per la crescita del Paese: ciò giustifica in questa sede un approfondimento, mirato a descriverne soprattutto le caratteristiche qualitative.

TAVOLA 69

INVESTIMENTI FISSI LORDI 2009-2015 PER MISSIONE

(in milioni)

Esercizio	2009			2014			2015			var% 2015/2009			var% 2015/2014		
	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.	Stanz. def. comp.	Impegni comp.	Pagato comp.
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	1,4	1,3	1,2	1,0	0,6	0,6	2,2	0,5	0,5	59,6	-61,4	-57,9	127,8	-18,5	-11,9
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	32,3	32,3	1,3	68,0	2,7	1,5	2,9	2,3	1,2	-91,1	-92,7	-7,3	-95,8	-13,9	-15,7
004. L'Italia in Europa e nel mondo	16,7	7,8	0,9	10,0	9,8	8,5	6,5	4,3	4,3	-61,2	-44,4	353,5	-35,4	-56,0	-49,8
005. Difesa e sicurezza del territorio	2.936,8	2.911,6	1.586,4	2.815,9	2.810,6	1.656,2	2.658,5	2.487,5	1.641,3	-9,5	-14,6	3,5	-5,6	-11,5	-0,9
006. Giustizia	305,1	212,3	129,2	167,8	137,0	72,1	267,3	210,5	64,2	-12,4	-0,9	-50,3	59,3	53,7	-11,0
007. Ordine pubblico e sicurezza	710,9	699,3	365,0	379,9	268,1	177,9	434,7	375,0	191,3	-38,9	-46,4	-47,6	14,4	39,9	7,5
008. Soccorso civile	137,3	114,5	47,6	66,5	56,4	33,3	82,2	55,9	27,3	-40,1	-51,2	-42,6	23,6	-0,9	-17,8
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	324,0	316,0	95,7	122,1	118,7	62,7	127,4	121,7	76,2	-60,7	-61,6	-20,4	4,3	2,1	21,6
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,9	0,7	0,1	64,1	0,0	0,0	98,4	0,1	0,0	10555,7	-90,6	-99,2	53,6	703,6	-77,6
011. Competitività e sviluppo delle imprese	104,9	69,7	1,1	60,3	2,8	2,6	28,1	3,9	0,3	-73,2	-94,4	-68,5	-53,4	39,6	-87,1
012. Regolazione dei mercati	0,3	0,1	-	0,0	0,0	-	0,1	0,0	0,0	-75,3	-65,1	-	48,2	41,2	-
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	108,4	94,8	7,5	111,3	82,7	42,4	107,2	79,6	45,4	-1,1	-16,1	507,3	-3,6	-3,7	7,3
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	524,1	357,9	156,7	742,8	400,8	357,5	848,9	548,0	301,8	62,0	53,1	92,6	14,3	36,7	-15,6
015. Comunicazioni	8,8	8,8	1,6	36,3	36,3	20,8	14,1	14,0	13,4	59,9	58,8	721,4	-61,1	-61,3	-35,9
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	-64,6	-59,7	-88,1	52,7	26,5	-68,6
017. Ricerca e innovazione	132,2	120,0	76,4	63,0	57,7	12,4	54,6	33,5	6,7	-58,7	-72,1	-91,2	-13,4	-41,9	-46,1
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	251,9	223,3	111,1	234,2	67,8	39,0	233,4	156,1	31,9	-7,3	-30,1	-71,3	-0,3	130,3	-18,3
019. Casa e assetto urbanistico	727,0	197,6	39,5	24,7	21,2	21,2	71,0	71,0	31,4	-90,2	-64,1	-20,7	187,9	234,3	47,6
020. Tutela della salute	0,7	0,2	0,2	1,0	0,8	0,1	2,6	2,3	0,8	249,7	1402,4	450,6	155,6	191,0	567,3
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	176,9	163,7	141,3	129,4	116,7	75,0	128,4	105,5	62,9	-27,4	-35,5	-55,5	-0,8	-9,5	-16,2
022. Istruzione scolastica	41,4	41,4	36,5	12,2	11,8	0,1	2,5	2,2	0,0	-93,9	-94,7	-99,9	-79,1	-81,5	-47,0
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	0,3	0,2	0,2	6,1	6,1	4,1	4,1	4,1	0,0	1454,4	1637,9	-90,3	-33,0	-33,2	-99,5
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0	-	-44,2	-10,9	-100,0	220,7	-	-
025. Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-80,6	-80,6	-80,1	225,3	283,1	-
026. Politiche per il lavoro	9,2	8,4	7,4	1,9	1,6	0,8	7,6	7,3	4,6	-17,1	-12,8	-37,9	307,4	364,1	500,1
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	97,1	53,6	17,3	45,6	8,2	6,7	21,0	17,6	16,9	-78,4	-67,2	-2,4	-54,0	114,8	150,9
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	8,8	6,0	3,5	3,8	3,8	2,9	-	-	-	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0	-100,0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	189,0	171,1	51,1	272,2	232,2	67,4	277,5	207,5	58,0	46,8	21,3	13,6	2,0	-10,6	-13,9
031. Turismo	-	-	-	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	-	-	-	5,7	2,6	14,1
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	160,3	128,9	72,3	95,6	82,3	34,0	119,7	105,5	58,0	-25,3	-18,2	-19,8	25,2	28,1	70,3
TOTALE	7.006,9	5.941,7	2.951,2	5.535,8	4.537,1	2.699,8	5.601,2	4.615,9	2.638,4	-20,1	-22,3	-10,6	1,2	1,7	-2,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Un confronto con il 2009 evidenzia un calo molto significativo della spesa, superiore al 20 per cento sia come stanziamenti che come impegni, e di oltre il 10 per cento in termini di pagamenti di competenza; mentre se si confronta la gestione del 2015 con il 2014 gli investimenti fissi mostrano – come indicato già nel Documento di Economia e Finanza – una inversione di tendenza dopo anni di progressivo ridimensionamento, e crescono oltre l'1 per cento sia come stanziamenti che come impegni della competenza, mentre ancora in flessione si registrano i pagamenti (-2,27 per cento). In alcune missioni di spesa (in particolare “Giustizia, Ordine pubblico e Sicurezza, Energia e diversificazione..., Agricoltura..., Casa e assetto del territorio, Tutela della salute, Immigrazione e accoglienza, Servizi istituzionali e generali delle PP.AA.”), l'andamento crescente della spesa si riflette su tutte o quasi le fasi gestionali; mentre per altre missioni gli investimenti continuano a contrarsi sia nelle risorse assegnate che nella gestione delle stesse: così in particolare per la “Ricerca e innovazione”, per l'”Istruzione scolastica, universitaria e post-universitaria”, “L'Italia in Europa e nel Mondo” e, in misura più contenuta, anche per “Difesa e sicurezza”. Nel biennio variazioni particolarmente significative, sia in diminuzione che in aumento, sono quelle legate all'andamento degli investimenti per i sistemi informativi e l'attuazione dell'agenda digitale: così nel caso della missione “Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali”, che ha portato a conclusione il ciclo di spesa per la produzione, emissione e rilascio della carta d'identità elettronica, o della missione “Tutela della salute”, che invece nel 2015 ha avviato il potenziamento del sistema informativo sanitario per la realizzazione del fascicolo elettronico.

Se si guarda alla distribuzione delle risorse tra le diverse missioni, si rileva una forte disomogeneità: il 47,5 per cento degli stanziamenti definitivi è destinato a “Difesa e sicurezza del territorio” (circa 2,6 miliardi), seguiti dal 15,2 per cento di stanziamenti per “Infrastrutture pubbliche e logistica”, dal 7,8 per cento per “Ordine pubblico e sicurezza” e dal 4,2 per lo “Sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente”; le risorse residue risultano polverizzate tra le altre missioni. Questa composizione della spesa si riflette anche nelle fasi gestionali dell'impegno e del pagamento. Nel tempo non sembrano esserci state delle modifiche importanti nella composizione della spesa considerando che, anche nel 2009, le missioni che assorbivano la quota maggiore di risorse erano per l'appunto la “Difesa nazionale”, l'”Ordine pubblico” e le “Infrastrutture pubbliche”. Delle risorse stanziare complessivamente viene impegnato nell'anno l'82,4 per cento e di questo viene pagato il 57,2 per cento: migliora rispetto all'anno precedente la capacità di impegno (era l'82 per cento), mentre flette quella di realizzo della spesa (nel 2014 il rapporto tra pagato e impegnato di competenza era del 59,5 per cento). Quest'ultimo indicatore migliora rispetto al dato complessivo per le missioni di “Amministrazione generale, Agricoltura, Comunicazioni, Tutela dei beni culturali, Immigrazione e Politiche previdenziali e del lavoro”; mentre risulta particolarmente critico per le spese relative all'”Istruzione scolastica ed universitaria”.

LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 70

INVESTIMENTI FISSI 2009 E 2015 PER MISSIONE

Missione	(composizione percentuale)					
	2009			2015		
	Stanziamen- to definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti competenza	Stanziamen- to definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti competenza
Totale in milioni	7.007	5.942	2.951	5.601	4.616	2.638
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	0,5	0,5	0,0	0,1	0,1	0,0
004. L'Italia in Europa e nel mondo	0,2	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
005. Difesa e sicurezza del territorio	41,9	49,0	53,8	47,5	53,9	62,2
006. Giustizia	4,4	3,6	4,4	4,8	4,6	2,4
007. Ordine pubblico e sicurezza	10,1	11,8	12,4	7,8	8,1	7,3
008. Soccorso civile	2,0	1,9	1,6	1,5	1,2	1,0
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	4,6	5,3	3,2	2,3	2,6	2,9
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0
011. Competitività e sviluppo delle imprese	1,5	1,2	0,0	0,5	0,1	0,0
012. Regolazione dei mercati	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1,5	1,6	0,3	1,9	1,7	1,7
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	7,5	6,0	5,3	15,2	11,9	11,4
015. Comunicazioni	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,5
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
017. Ricerca e innovazione	1,9	2,0	2,6	1,0	0,7	0,3
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	3,6	3,8	3,8	4,2	3,4	1,2
019. Casa e assetto urbanistico	10,4	3,3	1,3	1,3	1,5	1,2
020. Tutela della salute	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2,5	2,8	4,8	2,3	2,3	2,4
022. Istruzione scolastica	0,6	0,7	1,2	0,0	0,0	0,0
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria*	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
025. Politiche previdenziali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
026. Politiche per il lavoro	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1,4	0,9	0,6	0,4	0,4	0,6
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	2,7	2,9	1,7	5,0	4,5	2,2
031. Turismo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2,3	2,2	2,4	2,1	2,3	2,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* nel 2009 era solo istruzione universitaria

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Sotto il profilo della classificazione economica, la distribuzione della spesa si presenta ugualmente molto poco omogenea: il 13 per cento sono gli stanziamenti per "Fabbricati non residenziali", circa il 7,5 per cento quelli per le "Opere pubbliche", mentre oltre il 60 per cento delle risorse stanziare afferiscono alla categoria "Altri investimenti", che dovrebbe avere un carattere residuale; Quote di spesa decisamente meno significative vengono destinate alle altre categorie economiche.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 71

INVESTIMENTI FISSI LORDI 2015 PER CATEGORIA ECONOMICA

	<i>in milioni</i>					
	Stanz. iniziali	Stanz. definitivi	Impegni competenza	Pagamenti competenza	Impegni totali	Pagamenti totali
Acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	0	5	5	5	5	5
Altri investimenti	2.564	3.389	2.917	1.912	3.220	3.329
Armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica	53	69	62	33	66	52
Fabbricati non residenziali	406	727	470	173	766	403
Fabbricati residenziali	51	84	74	34	122	44
Infrastrutture militari	276	215	197	120	198	250
Mezzi di trasporto	189	215	174	70	193	155
Mobili, macchinari, attrezzature	57	95	62	36	94	62
Opere pubbliche	211	420	356	173	456	340
Software e hardware	180	382	298	83	424	277
Totale complessivo	3.986	5.601	4.616	2.638	5.546	4.918

	composizione percentuale					
Acquisti di terreni e di beni materiali non prodotti	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Altri investimenti	64,3	60,5	63,2	72,5	58,1	67,7
Armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1
Fabbricati non residenziali	10,2	13,0	10,2	6,6	13,8	8,2
Fabbricati residenziali	1,3	1,5	1,6	1,3	2,2	0,9
Infrastrutture militari	6,9	3,8	4,3	4,5	3,6	5,1
Mezzi di trasporto	4,7	3,8	3,8	2,6	3,5	3,2
Mobili, macchinari, attrezzature	1,4	1,7	1,3	1,4	1,7	1,3
Opere pubbliche	5,3	7,5	7,7	6,6	8,2	6,9
Software e hardware	4,5	6,8	6,4	3,1	7,7	5,6
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

E' opportuno considerare che, nell'ambito delle uscite classificate come investimenti fissi, si rinvergono spese molto diverse fra loro in base alla natura, ai destinatari finali, agli effetti in termini di crescita potenziale del Paese. Volendo pertanto individuare le differenti aree che compongono gli investimenti si può, innanzitutto, isolare la spesa relativa alle missioni "Amministrazione generale...." e "Servizi istituzionali....", nonché quella afferente ad altre missioni ma comunque finalizzata alla manutenzione straordinaria delle sedi istituzionali, all'acquisizione di immobili da destinare agli uffici, all'adeguamento alla normativa di sicurezza nei luoghi di lavoro, agli acquisti di arredi, macchine e attrezzature, *software e hardware* in uso presso gli uffici. E' un'area di spesa che rappresenta circa il 13 per cento (716,1 milioni) delle risorse totali della categoria XXI ed è finalizzata esclusivamente a garantire all'amministrazione la dotazione di capitale necessaria all'espletamento delle funzioni istituzionali di competenza.