Efficienza energetica

L'efficienza energetica nell'intera catena dell'energia e in tutti i settori finali rappresenta uno strumento efficace e relativamente economico nella lotta ai cambiamenti climatici e migliora la sicurezza. Inoltre, nell'attuale quadro normativo europeo, è il naturale complemento degli obiettivi relativi alle fonti rinnovabili condizionandone, in molti casi, il raggiungimento.

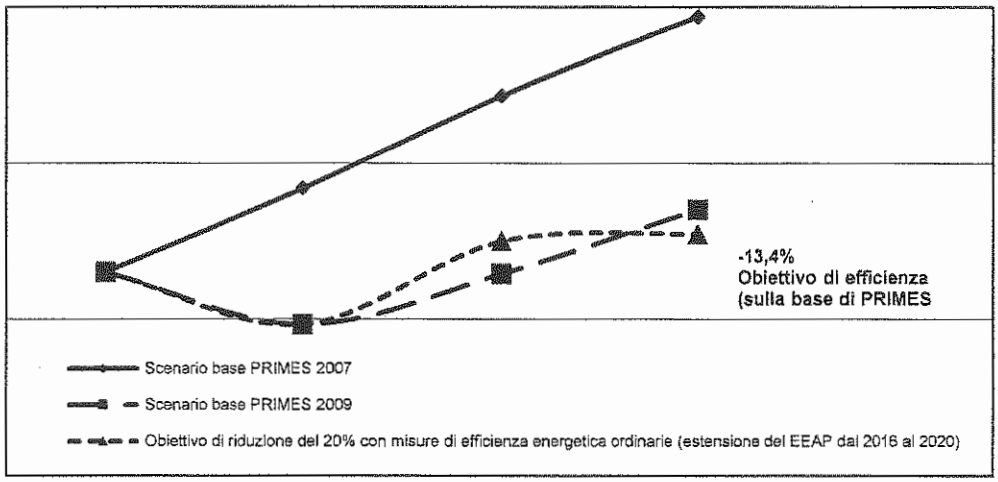
A causa degli alti costi dell'energia l'Italia ha da sempre dedicato grande attenzione alle politiche dell'efficienza conseguendo, negli anni, risultati confortanti che la rendono tra i paesi più efficienti al mondo e quello migliore (dati IEA 2008) in termini di efficienza nella generazione di elettricità prodotta da fonti fossili.

Ciò fa sì che le ulteriori misure di efficienza che si dovranno adottare per raggiungere l'obiettivo avranno un costo marginale più elevato per il nostro paese.

Inoltre la scelta, adottata in sede europea, di misurare il risparmio di energia sui consumi primari anziché sugli usi finali comporta per il nostro paese una rigidità, determinata dal fatto che non sono più possibili investimenti sulla generazione (essendo il parco termoelettrico costituito in misura prevalente da nuovi impianti a ciclo combinato alimentati a gas) e anche gli investimenti sulla rete elettrica sono stati fatti negli anni più recenti.

L'Italia ha adottato un obiettivo in termini di risparmi di energia primaria[41] al 2020, pari al 13.4 per cento, per raggiungere un consumo di 180.9 Mtep. Procede, inoltre, l'attuazione del Piano d'azione dell'efficienza energetica 2007[42] e le misure in esso previste saranno mantenute. Esse riguardano sia gli usi elettrici sia quelli termici e si distribuiscono su tutti i settori.

FIGURA V.2: OBIETTIVO E TRAIETTORIA DI EFFICIENZA ENERGETICA AL 2020, ITALIA



[41] Basati sui consumi dello scenario PRIMES 2007 (208.8 Mtep)

[42] I dati di monitoraggio riportati in consumi primari di energia al 31 dicembre 2009 ammontano a circa 42 GWh/anno (da recepimento della direttiva 2002/91/CE; detrazioni 55 per cento edifici e 20 per cento motori efficienti e *inverter*; incentivazione al rinnovo ecosostenibile parco autovetture) e circa 33 GWh/anno (da meccanismo dei TEE o Certificati bianchi) per un totale complessivo di 75 GWh/anno circa.

Di particolare efficacia si è rivelata la misura concernente le detrazioni fiscali del 55 per cento per la riqualificazione energetica degli edifici: i vantaggi di questo intervento si valutano non solo in termini di risparmio energetico ma anche in termini di emersione del lavoro (vantaggi occupazionali) e di maggiori entrate tributarie (vantaggi economici), con conseguenti benefici per le casse dello Stato e per la collettività (per via della riduzione dei costi esterni, ambientali e sanitari associati a questa tipologia d'interventi)[43]. L'adozione di tutte queste misure ha già dato risultati apprezzabili che ci consentiranno di raggiungere gli obiettivi intermedi (cfr. Tav. V.2).

TAVOLA V.2: MISURE CHIAVE PER RAGGIUNGERE L'OBIETTIVO NAZIONALE DI EFFICIENZA ENERGETICA

	Residenziale	Terziario	Industria	Trasporti
Usi termici	Coibentazione, doppi vetri	Riscaldamento efficiente	Cogenerazione	Limite delle emissioni di CO_2 (130g/ km) sulla media dei nuovi veicoli
	Riscaldamento efficiente		Sistemi per il recupero del calore	
Usi elettrici	Illuminazione efficiente	Lampade efficienti e sistemi di controllo dell'illuminazione	Lampade efficienti e sistemi di controllo dell'illuminazione	
	Elettrodomestici efficienti	Sistemi di climatizzazione efficienti	Motori elettrici efficienti	
	Scalda acqua efficienti		Installazione d'inverters	
	Climatizzatori efficienti			

Sono inoltre al vaglio del Governo ulteriori interventi volti, tra l'altro, alla promozione della cogenerazione diffusa, a favorire l'autoproduzione di energia per le piccole e medie imprese, a rafforzare il meccanismo dei titoli di efficienza energetica, a promuovere sia la nuova edilizia a rilevante risparmio energetico che la riqualificazione

[43] I risultati al 2020 degli scenari PRIMES scontano altresì i miglioramenti di efficienza indotti dall'applicazione delle seguenti misure definite e da definire in sede comunitaria:
- Attuazione della Direttiva 2005/32/CE EuP (*Energy Using Products*), che mette un limite ai consumi massimi delle apparecchiature immesse nel mercato nei prossimi anni
- Regolamento (CE) n.643/2009 su frigoriferi e congelatori
- Regolamento (CE) n.244/2009 e (CE) n.245/2009 sulle lampade
- Regolamento (CE) n.642/2009 su televisori
- In corso di definizione analoghi Regolamenti su lavabiancheria, lavastoviglie, asciugabiancheria, personal computer
- Regolamento (CE) n.640/2009 su motori elettrici e *inverters*
- Il D.Lgs. n.192/2005, e D.Lgs. n.311/2006 (reso attuativo dal DPR n.59/2009), che recepisce la Direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia.
- Regolamento n. 443/2009 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove.
- D.Lgs. n.20/2007 dell'8 febbraio 2007, che recepisce la Direttiva 2004/08/CE relativa alla cogenerazione ad alto rendimento.

energetica degli edifici esistenti, a incentivare l'offerta di servizi energetici nonché di prodotti nuovi ad alta efficienza.

LE REGIONI E LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

L'azione regionale e quindi le risorse finanziarie che si concentrano su tale priorità strategica riguardano i seguenti obiettivi operativi:

- *prevenzione del rischio ambientale;*
- *miglioramento della qualità e dell'efficienza delle risorse idriche;*
- *efficienza energetica e produzione di energia rinnovabile;*
- *razionalizzazione e ottimizzazione del ciclo dei rifiuti;*
- *conservazione della biodiversità;*

Le Autorità Regionali intendono promuovere anche l'eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica, perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse naturali. A questo fine, nelle more di una maggiore definizione della programmazione nazionale e regionale, l'azione si è orientata verso un incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili, un miglioramento dell'efficienza energetica nell'offerta e nella domanda, una maggiore diversificazione delle fonti di energia.

Specifico impegno è stato profuso nell'ambito energetico attraverso incentivi alle imprese per investimenti volti all'introduzione e all'uso di energie rinnovabili (geotermia, eolico, solare fotovoltaico, solare termico, biomasse) e all'efficienza energetica.

Sempre attraverso i POR FESR, *si sta procedendo a finanziare interventi relativi al risparmio energetico nell'edilizia mediante la diffusione di nuove tecnologie eco-efficienti e della cultura del risparmio energetico, nonché la promozione all'utilizzo di bio-materiali particolarmente nell'ambito della bioedilizia.*

Molte sono state le azioni intraprese dalle Regioni ai fini della sostenibilità ambientale.

Si segnala l'azione della Regione Veneto che, con la L.R. n.4/2007, 'Iniziative e interventi regionali a favore dell'edilizia sostenibile', promuove le tecniche della sostenibilità energetico-ambientale.

Nello specifico, la Regione Emilia-Romagna ha messo a punto e condiviso con il proprio sistema delle Autonomie locali atti d'indirizzo e manuali di standard *tecnologici innovativi nel settore dell'efficienza e risparmio energetico per gli edifici.*

In Valle d'Aosta i principali interventi concernono la costituzione del Centro di osservazione e attività sull'energia, la realizzazione di alcuni impianti di teleriscaldamento, lo studio, la sperimentazione e la promozione dell'efficienza energetica e dell'uso delle fonti rinnovabili, con particolare riguardo al fotovoltaico, al solare termico, al microeolico e alle biomasse, oltre al consolidamento dell'idroelettrico. La Regione Valle d'Aosta, inoltre, ha promosso le seguenti Piattaforme: Tecnologie per il monitoraggio e la sicurezza del territorio, Energie rinnovabili e risparmio energetico, Tecnologie per la salvaguardia ambientale e il ripristino di ecosistemi.

Nel 2010 la Regione Puglia ha approvato la disciplina del procedimento unico di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio d'impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e il Programma regionale per il contenimento delle emissioni dei gas serra in attuazione del protocollo di Kyoto.

La Regione Sardegna, è impegnata nella realizzazione d'interventi di messa in sicurezza e di bonifica nelle aree minerarie dismesse, finalizzati alla rimozione di situazioni di pericolo nonché a fronteggiare i danni conseguenti all'inquinamento del territorio.

La Regione Umbria ha istituito regimi di aiuti volti a sostenere nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di aiuti per la tutela dell'ambiente (2008/C 82/01), l'introduzione nelle PMI di eco-innovazione, tecnologie e processi produttivi a basso impatto ambientale nelle componenti aria, acqua, suolo.

La Regione Piemonte ha investito nei poli d'innovazione: Architettura sostenibile e idrogeno, Energie rinnovabili e biocombustibili, Impiantistica, sistemi e componentistica per le energie rinnovabili, Energie rinnovabili e Mini hydro. *Con la legge sulle 'Disposizioni in materia di rendimento energetico dell'edilizia' e la previsione all'interno del POR FESR d'interventi di efficienza energetica negli edifici pubblici (ospedali, Università e patrimonio post-olimpico) si supportano comportamenti e buone pratiche nell'ambito del risparmio energetico sia nel settore pubblico sia nei sistemi produttivi regionali.*

La Regione Lombardia ha messo in campo un insieme di azioni integrate a favore dello sviluppo sostenibile. In particolare il Piano Strategico delle Tecnologie per la Sostenibilità Energetica, individua le criticità e le opportunità connesse alle varie opzioni d'intervento pubblico, e il Piano per la Lombardia Sostenibile, con l'obiettivo di far diventare la Lombardia una Regione 'ad alta efficienza energetica e a bassa intensità di carbonio', che delinea un approccio integrato alla questione energetico ambientale.

Attraverso il POR FESR 2007-2013, ha finanziato il bando di ricerca industriale nel settore dell'efficienza energetica e il progetto sperimentale 'TREND' di diffusione di tecnologie di risparmio, efficientamento energetico e utilizzo di energie rinnovabili nelle PMI con una dotazione finanziaria di 2,5 milioni.

In Toscana sono stati approvati nel corso della precedente legislatura: il Piano d'indirizzo energetico regionale (PIER) 2008-2010 (48,8 milioni stanziati), con cui la Regione ha recepito gli obiettivi europei in materia di energia e cambiamenti climatici. Sono stati autorizzati un numero sempre crescente d'impianti per la produzione dell'energia elettrica attraverso le fonti rinnovabili (eolico, solare, geotermico, idroelettrico e biomasse). Rientra tra gli obiettivi regionali realizzare un distretto energetico della costa, stante la vicinanza con i siti dove si concentra la produzione di energia regionale proveniente da fonti tradizionali e rinnovabili. In questa stessa zona hanno preso avvio i lavori di realizzazione del terminale offshore *per la rigassificazione di gas naturale liquefatto (GNL) al largo della costa tra Pisa e Livorno.*

Il Piano di risanamento e mantenimento della qualità dell'aria (PRRM) 2008-2010 ha previsto interventi sulla mobilità pubblica e privata (la messa in opera di piste ciclabili, il rinnovo del parco del trasporto pubblico locale), sugli impianti di riscaldamento nel settore dell'industria e la creazione di una rete di monitoraggio per il PM2,5. Di recente approvazione (Febbraio 2010) è la legge regionale di tutela della qualità dell'aria e dell'ambiente (LR 9/2010).

Il Piano Regionale di Azione Ambientale prevede infine una serie d'interventi volti a promuovere ricerca, comunicazione, educazione ambientale, strumenti di adesione volontari quali le certificazioni, spesa verde, le Agende 21, edilizia sostenibile. Si segnala la creazione di aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA), finalizzata a conseguire, insieme alla tutela dell'ambiente, la competitività delle imprese, favorendo la riqualificazione delle aree produttive: finanziati quattro progetti con quattro milioni di risorse regionali.

Infine è particolarmente strategico per le amministrazioni regionali il completamento di un sistema di gestione dei rifiuti orientato alla riduzione del volume prodotto e al minimo impatto ambientale.

Il nucleare per la crescita dell'economia italiana

Nel 2050 uno degli scenari ipotizzati dall'Agenzia Internazionale per l'Energia prevede che vi saranno circa 9 miliardi di abitanti del pianeta che produrranno 3-4 volte la ricchezza odierna. Ciò richiederà il doppio dell'energia rispetto al fabbisogno attuale, pur avendo utilizzato tutti i margini di efficientamento dei nostri usi energetici e massimizzato il rendimento delle varie tecnologie attuali. Probabilmente a quell'orizzonte sarà arrivata la seconda generazione di fonti rinnovabili e, sperabilmente, qualche innovazione che consenta un 'salto' quanti-qualitativo di queste produzioni. Nonostante il riconoscimento del ruolo sempre più ampio che potranno rivestire le energie rinnovabili e l'efficienza energetica, il Governo ha riaperto la possibilità di riprendere la produzione nucleare, come tecnologia in grado di coniugare la sicurezza degli approvvigionamenti, l'economicità e la sostenibilità ambientale, economica e sociale.

La profonda riflessione che si è aperta a livello europeo e anche mondiale sulla sicurezza dell'energia nucleare a seguito della tragedia di Fukushima in Giappone ha indotto il Governo, pur ritenendo che non siano venute meno le ragioni che avevano portato a riconsiderare l'opzione nucleare, a non procedere, per il momento, all'attuazione del programma nucleare fino a che le iniziative già avviate al livello di Unione Europea non forniranno elementi in grado di dare piene garanzie sotto il profilo della sicurezza.

Utilizzo dei Fondi comunitari in tema di energia e ambiente

L'intervento della politica regionale sui temi energia e ambiente è finalizzato essenzialmente a rafforzare le filiere produttive necessarie per lo sviluppo delle energie rinnovabili e del risparmio energetico, e valorizzare le risorse naturali quale fattore di competitività e attrattività. Gli investimenti, quindi, sono diretti oltre che ai temi dell'energia, anche al potenziamento dei servizi ambientali (gestione delle risorse idriche e dei rifiuti), alla prevenzione dei rischi e al recupero dei siti inquinati e alla valorizzazione delle risorse naturali. Le risorse finanziarie dedicate ammontano a circa nove miliardi per l'intero periodo di programmazione.

Di questi, circa 1,6 miliardi sono destinati allo sviluppo delle energie rinnovabili e al risparmio ed efficienza energetica programmati attraverso il POIN Energie rinnovabili e Risparmio energetico. Gli interventi avviati sono rivolti soprattutto al risparmio energetico, in prevalenza negli edifici pubblici (soprattutto strutture sanitarie e scolastiche), all'efficientamento della pubblica illuminazione e a incentivare la produzione di energia rinnovabile. Altri investimenti hanno riguardato lo sfruttamento a fini energetici delle biomasse e dell'energia solare e, in maniera residuale, gli interventi di produzione di energia idroelettrica e geotermica. Nell'area della Competitività, sono stati finanziati anche reti per il riscaldamento e/o raffreddamento e impianti di cogenerazione ad alto rendimento. Nelle regioni del Mezzogiorno, infine, è prevista l'attivazione d'investimenti sulle reti elettriche, necessari a potenziare il sistema di distribuzione a supporto dello sviluppo delle fonti di energia rinnovabile.

Gli interventi programmati sull'energia nel QSN 2007-2013 potranno contribuire, sulla base di stime preliminari, a una riduzione significativa di emissioni di gas a effetto serra al 2020, pari a 5-7 milioni di tonnellate di C02 equivalenti all'anno (ovvero, circa la metà del contributo fornito dall'insieme delle misure nel settore già decise e operative).

Altri investimenti riconducibili alla tematica dell'ambiente sono quelli finalizzati alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali. Si tratta prevalentemente d'interventi destinati

a favorire la fruibilità, in un'ottica di tutela attiva, l'accessibilità e il ripristino degli *habitat* naturali e la promozione delle valenze naturali e ambientali costituite dalle aree delle Rete europea Natura 2000 (Siti di Importanza Comunitaria e Zone di Protezione Speciale) e dalle aree naturali protette (parchi nazionali e regionali, riserve naturali e altre tipologie di aree protette). Gli interventi programmati intendono generalmente valorizzare o creare *ex novo* un sistema di strutture a prevalente valenza turistica, quali sentieri, osservatori, centri visita, e sono finalizzati a far divenire le aree naturali, insieme al sistema dei beni culturali presenti sul territorio, un punto di forza su cui investire per lo sviluppo economico sostenibile, contribuendo quindi all'incremento ma anche alla destagionalizzazione dei flussi turistici, per un'economia a basso impatto ambientale e orientata alla qualità. Le risorse finanziarie complessive ammontano a oltre 861 milioni; a oggi la gran parte degli interventi ha privilegiato le attività di promozione delle risorse esistenti per una spesa pari a undici milioni; nel futuro dovranno essere avviate le operazioni a carattere infrastrutturale e gli interventi di tutela e ripristino previsti nei Programmi, spesso inserite in strumenti di programmazione integrata, per poter estendere l'offerta presente sul territorio, creando nuove opportunità di sviluppo per le comunità residenti.

LE INIZIATIVE DI EFFICIENZA ENERGETICA A SUPPORTO DEL GOVERNO DEL PATRIMONIO DELLA P.A.

La Consip - Centrale di Committenza Nazionale Italiana nell'ambito del settore dei servizi energetici - ha sviluppato un focus *particolare su iniziative tese all'efficienza energetica della Pubblica Amministrazione.*

Tali iniziative beneficiano anche della proroga per l'anno 2011 (prevista nella legge di stabilità 2011) delle agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici che hanno stanziato risorse per complessivi 450 milioni per il triennio 2011-2013 e 168,2 milioni annui dal 2014 al 2016.

In riferimento a tale assunto, è stata costruita un'offerta variamente personalizzabile e integrabile di beni e servizi a supporto del Governo, del patrimonio della P.A. Le relative iniziative si connotano non solo come veicolo di 'economie di scala' ma come strumento d'innovazione, salvaguardia ambientale e ammodernamento dei processi della P.A. e del tessuto imprenditoriale in relazione ai più efficienti modelli di acquisto e di approvvigionamento (Convenzioni nazionali, Accordi Quadro, Progetti con Centrali di Acquisto Regionali, Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MePA e Progetti Verticali con le PA).

C'è stato quindi un forte impulso all'efficientamento energetico tramite gli Energy Performance Contracts, *contratti con i quali un'impresa non viene retribuita 'a consumo', ovvero in base alla quantità di combustibile consumato o agli interventi effettuati, bensì 'a risultato'. Tale strumento, per la Convenzione Servizio Integrato Energia, prevede il pagamento di un canone e costituisce un forte incentivo al risparmio da parte del fornitore, mentre per la 'Convenzione Servizio Luce' (illuminazione pubblica), prevede il pagamento di un canone omnicomprensivo in funzione della singola tecnologia illuminante nel rispetto della normativa vigente sull'illuminamento dettata dal Nuovo Codice della Strada. Le Amministrazioni che hanno aderito alla Convenzione Servizio Luce hanno conseguito risparmi del 20-25 per cento circa rispetto alla spesa storica (senza contare i risparmi in termini di TEP).*

In parallelo alle Convenzioni esiste un bando flessibile di Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione 'Matel' grazie al quale è possibile da parte delle Amministrazioni acquistare

servizi/prodotti di efficienza energetica mediante una piattaforma di procurement *in totale trasparenza e con rapidità ed efficacia di azione.*
Sono inoltre state pubblicate analoghe iniziative nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A. inerenti al noleggio di autoveicoli che premiano limiti più stringenti rispetto a quelli previsti dal regolamento n. 433/2009 in termini di emissioni di CO2/Km.

V.5 CONSOLIDAMENTO FISCALE

Al fine di migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, l'Italia - al pari degli altri Paesi Membri - è chiamata a perseguire un processo di consolidamento fiscale di riduzione del debito pubblico. In questa direzione, l'Italia ha attuato una serie di misure tra loro coordinate che affrontano alcune delle questioni di maggiore rilievo e in grado di produrre benefici crescenti nel corso dei prossimi anni. Tra queste sono di seguito illustrate le misure relative alla riforma delle pensioni, all'attuazione del federalismo fiscale e la nuova *governance* della spesa sanitaria, alla riforma della tassazione e alla valorizzazione del patrimonio pubblico.

Maggiori informazioni sul processo di consolidamento fiscale sono riportate nel Programma di Stabilità.

Le azioni dell'Italia in quest'area sono state la riforma delle pensioni, l'introduzione del federalismo fiscale e l'avvio del processo di rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato. Ancora in fase di studio è la riforma della tassazione.

La riforma delle pensioni

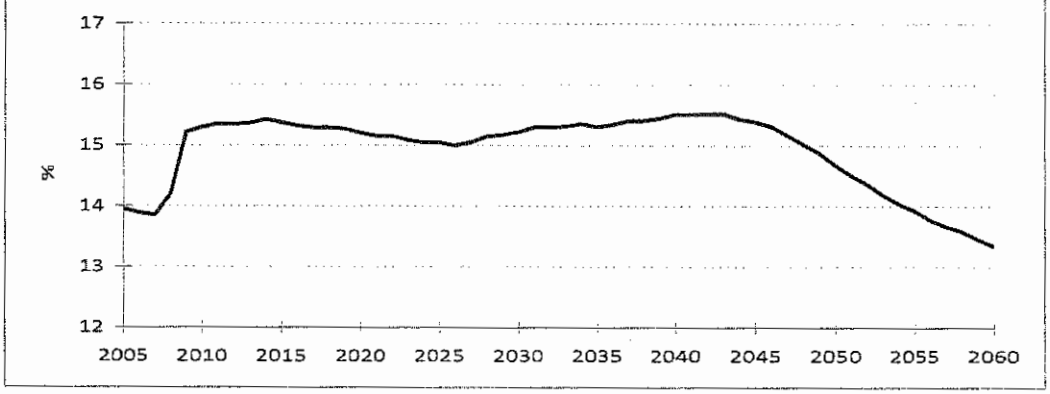
Il processo di riforma della spesa pubblica per pensioni è stato avviato già nel 1995 e completato con il D.L. n. 78/2010, che prevede una serie di misure volte alla progressiva stabilizzazione e riduzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL. Pur in presenza di un debito pubblico comparativamente più elevato rispetto alla media UE, l'Italia non si pone comunque tra i paesi in cui l'invecchiamento della popolazione produrrebbe un impatto rilevante sulla tenuta dei conti pubblici proprio grazie alle azioni di riforma sul sistema pensionistico attuate nel corso degli ultimi decenni. Infatti, come anche evidenziato in sede internazionale[44], l'Italia presenta una crescita del rapporto spesa pensionistica/PIL inferiore alla media dei paesi europei, nonostante una dinamica demografica meno favorevole.

La descrizione degli andamenti di medio-lungo periodo della spesa per pensioni in rapporto al PIL mostra come il processo di riforma italiano è riuscito in larga parte a compensare i potenziali effetti della transizione demografica sulla spesa pubblica nei prossimi decenni. I recenti interventi adottati in materia pensionistica hanno contribuito in via ulteriore al miglioramento della sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica, favorendo il percorso di rientro dei livelli di debito pubblico; di seguito si rappresenta, in via sintetica, l'assetto normativo vigente.

---

[44] *Economic Policy Committee-European Commission (2009), The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060); Economic Policy Committee-Social Protection Committee-European Commission (2010), Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pension in Europe.*

FIGURA V.3: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI (in percentuale del PIL)



Pensionamento di vecchiaia ordinario

Il sistema pensionistico italiano fissa il requisito anagrafico per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne lavoratrici nel settore privato[45]. Per le lavoratrici del pubblico impiego, il predetto requisito anagrafico è stato incrementato dai 60 anni nel 2009 a 61 anni nel biennio 2010-2011, per essere ulteriormente elevato a 65 anni dal 1° gennaio 2012. Ciò consente, a partire dal 2012, la piena equiparazione dei requisiti di accesso al pensionamento fra uomini e donne nel pubblico impiego (65 anni)[46]. In ogni caso, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi[47].

Pensionamento anticipato

L'accesso al pensionamento a età inferiori a quelle indicate al punto precedente (c.d. pensionamento anticipato) è consentito nei seguenti casi:

- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 40 anni (in questo caso si prescinde dall'età anagrafica);
- se in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 35 anni[48] e un'età gradualmente crescente dai 60 anni del 2010 ai 62 anni a partire dal 2013 per i lavoratori dipendenti e dai 61 anni del 2010 ai 63 anni a partire dal 2013 per i lavoratori autonomi. Il requisito anagrafico è ridotto di un anno rispetto a quello indicato solo se in possesso di un'anzianità contributiva minima di almeno 36 anni.

[45] In ogni caso, è prevista un'anzianità contributiva minima.

[46] Tale intervento è stato adottato al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 13 novembre 2008, che ha imposto l'eliminazione di ogni differenza di genere nei requisiti di accesso al pensionamento del settore pubblico.

[47] Pertanto l'età minima alla quale decorre la pensione è 66 anni per i lavoratori dipendenti e le lavoratrici del settore pubblico, 61 anni per le lavoratrici dipendenti del settore privato, 61,5 anni per le lavoratrici autonome e 66,5 anni per i lavoratori autonomi.

[48] Questa seconda possibilità per le donne lavoratrici del settore privato è, di fatto, assorbita dal permanere della possibilità di accesso al pensionamento a 60 anni (poi adeguato dal 2015 agli incrementi della speranza di vita) anche con anzianità contributive inferiori a 35 anni.

In ogni caso, una volta maturato il requisito per l'accesso al pensionamento anticipato (anche con anzianità contributiva di almeno 40 anni), l'effettiva decorrenza della pensione (e, quindi, l'età effettiva di accesso al pensionamento) è ulteriormente posticipata di 12 mesi per i lavoratori dipendenti e di 18 mesi per i lavoratori autonomi[49].

Adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita

Dal 2015 i requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario, al pensionamento anticipato e all'assegno sociale vengono adeguati ogni tre anni alla variazione della speranza di vita all'età corrispondente a 65 anni accertata dall'Istat in riferimento al triennio precedente. La disposizione prevede espressamente che la procedura di adeguamento, a cadenza triennale, dei requisiti di accesso al pensionamento agli incrementi di speranza di vita rientri pienamente nella sfera dell'azione amministrativa con conseguente certezza del rispetto delle scadenze fissate e dell'applicazione degli stessi adeguamenti[50]. Al fine di uniformare la periodicità temporale dell'adeguamento dei requisiti anagrafici a quella prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione, il secondo adeguamento è effettuato, derogando alla periodicità triennale, con decorrenza 1° gennaio 2019. Sulla base dello scenario demografico centrale dell'Istat, l'incremento dei requisiti dal 1° gennaio 2015 è stimato pari a tre mesi, in modo da considerare l'incremento della speranza di vita registrato nel triennio precedente risultante pari a quattro mesi[51]; i successivi adeguamenti triennali dal 2019 sono stimati pari a quattro mesi fino al 2030 e attorno ai tre mesi fino al 2050. Ciò comporta un adeguamento cumulato, al 2050, pari a circa 3,5 anni. In ogni caso, gli adeguamenti effettivamente applicati risulteranno quelli accertati dall'Istat a consuntivo.

Effetti dei recenti interventi[52]

Sia la revisione del regime delle decorrenze per il pensionamento ordinario di vecchiaia e anticipato sia l'attuazione dell'adeguamento dei requisiti anagrafici all'aumento della speranza di vita comportano effetti strutturali. L'intervento di revisione del regime delle decorrenze produce una riduzione di circa 0,2 punti percentuali dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL dal 2013 fino a oltre il 2030, per poi attestarsi a 0,1 punti percentuali fino al 2040. Per effetto dell'attuazione dell'adeguamento dei requisiti all'incremento della speranza di vita si stima un'ulteriore riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa 0,1 punti percentuali attorno al 2020, crescente fino a 0,3 punti percentuali nel decennio 2030-2040, per poi decrescere a 0,1 punti percentuali nel 2045 e sostanzialmente annullarsi successivamente. L'effetto combinato dei due interventi comporta complessivamente una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL di circa 0,2 punti percentuali nel 2015, crescente fino a 0,5 punti percentuali nel 2030, per poi scendere attorno a 0,4 punti percentuali nel 2040, 0,1 punti percentuali nel 2045 e annullarsi sostanzialmente negli anni successivi.

---

[49] Ad esempio, dal 2013, l'età minima alla quale decorre la pensione con 35 anni di contributi è 63 anni per i lavoratori dipendenti e 64,5 anni per i lavoratori autonomi.

[50] Tale assetto è in linea con la procedura già prevista per l'aggiornamento del coefficiente di trasformazione di cui all'articolo 1, comma 6, della Legge n. 335/1995.

[51] Con riferimento al solo adeguamento del 2015, è previsto che l'incremento dei requisiti anagrafici non possa comunque superare i tre mesi.

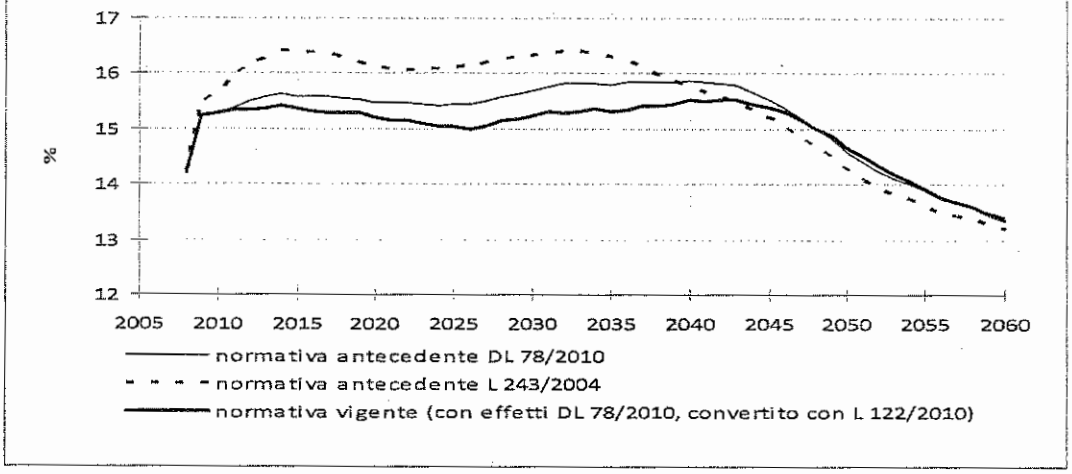
[52] D.L. n. 78/2010 (cvt con modificazioni dalla L. n. 122/2010)

Adeguamento delle prestazioni all'incremento della speranza di vita e adeguatezza delle prestazioni

L'adeguamento agli incrementi di speranza di vita dei requisiti anagrafici costituisce un ulteriore potenziamento degli strumenti endogeni già presenti nel sistema pensionistico per contrastare gli effetti finanziari della transizione demografica[53]. Oltre agli effetti finanziari di risparmio, l'adeguamento dei requisiti anagrafici alla speranza di vita comporta anche un miglioramento del livello delle prestazioni liquidate con il sistema di calcolo contributivo rispetto alla normativa previgente.

In sintesi, considerando complessivamente i recenti interventi di riforma in materia di requisiti di accesso al pensionamento che iniziano a manifestare i relativi effetti dal 2008/2009 e, pertanto, rivedendo la rappresentazione riportata nell'aggiornamento del Programma di Stabilità 2009, di seguito si evidenzia l'andamento dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL a normativa vigente, a normativa antecedente il D.L. n. 78/2010, e a normativa antecedente la Legge n. 243/2004. Complessivamente gli interventi adottati hanno comportato una significativa riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica in rapporto al PIL, che raggiunge in media un punto percentuale annuo nell'intero periodo 2015-2035. In termini cumulati al 2050, i predetti complessivi interventi danno luogo a una riduzione di circa ventisei punti percentuali, di cui quasi la metà da ascrivere alla Legge n. 122/2010.

FIGURA V.4: SPESA PUBBLICA PER PENSIONI IN PERCENTUALE DEL PIL SOTTO DIFFERENTI IPOTESI NORMATIVE



Il federalismo fiscale

Nel 2010 il Governo ha continuato a realizzare il processo di attuazione del federalismo fiscale conseguente all'approvazione della Legge n. 42/2009, che ha definito i principi di coordinamento della finanza pubblica delineando il quadro istituzionale dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo e prevedendo il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore dei costi e fabbisogni *standard*.

[53] Tra i quali, in relazione alle regole che disciplinano il calcolo del trattamento pensionistico nel sistema contributivo e misto, vi è sicuramente l'aggiornamento triennale del coefficiente di trasformazione.

Con DPCM 3 luglio 2009, è stata istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze la Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) con il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi utili per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi che il Governo è chiamato ad approvare, nonché di promuovere le attività necessarie per soddisfare gli eventuali fabbisogni informativi, svolgendo attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Allo stato attuale, la Commissione ha già contribuito all'elaborazione della Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e le possibili ipotesi di definizione della struttura dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali, Relazione che è stata inviata al Parlamento in data 30 giugno 2010.

In attuazione dei criteri direttivi stabiliti dalla legge-delega, sono stati definitivamente approvati i primi quattro provvedimenti concernenti il federalismo demaniale, l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, i fabbisogni *standard* per gli Enti locali, il federalismo municipale e il federalismo delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché i fabbisogni *standard* sanitari.

Per ciò che concerne il federalismo demaniale, il D.Lgs. n.85/2010 ha previsto l'attribuzione agli enti territoriali di un proprio patrimonio secondo criteri di sussidiarietà, adeguatezza, territorialità, semplificazione e capacità finanziaria, garantendo una correlazione con competenze e funzioni. Tale trasferimento dovrebbe garantire una gestione del patrimonio pubblico più attenta alle esigenze delle singole autonomie e dei relativi territori, prevedendo anche la possibilità di conferire i beni a determinati fondi immobiliari o di alienarli destinando i relativi proventi alla riduzione del debito pubblico. Usi differenti saranno sottoposti all'approvazione della Commissione Europea al fine di verificare la coerenza delle scelte di finanza locale con gli obiettivi nazionali indicati nel Programma di Stabilità. Allo stato attuale, è stato predisposto il decreto del Direttore dell'Agenzia del demanio recante l'elenco degli immobili sottratti al trasferimento agli enti territoriali, in seguito trasmesso in Conferenza unificata per il prescritto parere.

Il D.Lgs. n.156/2010, in attesa dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane, ha delineato l'ordinamento transitorio di Roma Capitale, individuando i relativi organi di governo (Assemblea capitolina, Giunta capitolina e Sindaco). Tale disciplina differenziata è motivata dalla circostanza che Roma è sede degli Organi costituzionali e delle Rappresentanze diplomatiche presso la Repubblica italiana, dello Stato della Città del Vaticano e delle Istituzioni internazionali.

Il D.Lgs. n.216/2010 ha individuato, invece, un percorso, metodologico e procedurale per la relativa adozione legislativa, di definizione del fabbisogno *standard* degli Enti locali come riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria e, successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai relativi livelli essenziali delle prestazioni di tali enti. Il criterio del fabbisogno *standard* assumerà, pertanto, un ruolo chiave nel nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento della spesa storica puntando pertanto a promuovere un uso più efficiente delle risorse pubbliche[54].

---

[54] Allo stato attuale, sono stati avviati i lavori coordinati dalla Società per gli studi di settore (SOSE) per la predisposizione dei primi questionari da inviare agli enti in relazione alle funzioni fondamentali, e ai relativi servizi, per cui dovrà essere applicato, a partire dal 2012, il fabbisogno *standard*. L'avvio della fase

In merito al progetto del Governo di riforma fiscale, finalizzato alla semplificazione del sistema tributario e al trasferimento della gestione dei tributi dal centro alla periferia, in linea con il principio di autonomia di entrata e di spesa di cui all'articolo 119 della Costituzione, si evidenzia il decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale n.23 del 14 marzo 2011[55] che realizza per i Comuni il passaggio dalla finanza derivata a una maggiore autonomia tributaria decentrando la responsabilità impositiva, in particolare per ciò che attiene la fiscalità immobiliare. Viene così superato il criterio della spesa storica nel trasferimento delle risorse statali e regionali e rafforzato il legame tra responsabilità finanziaria e responsabilità politica. Per il riassetto delle modalità di finanziamento sono previste due fasi: in una prima fase è stabilita la devoluzione ai Comuni del 30 per cento del gettito derivante dai trasferimenti immobiliari, del gettito Irpef relativo ai redditi fondiari, di parte delle risorse derivanti dalla nuova imposta sulle locazioni e di una compartecipazione all'IVA.

Nella seconda fase, che partirà dal 2014, saranno introdotte due nuove forme di tributi propri dei Comuni, in sostituzione di quelli esistenti: un'imposta municipale sulla proprietà immobiliare che comprende l'attuale ICI, ferma restando l'esenzione sulla prima casa, e l'Irpef con le relative addizionali limitatamente ai redditi fondiari relativi ai beni non locati, nonché un'imposta municipale secondaria sull'occupazione di beni demaniali anche a fini pubblicitari. E' inoltre previsto il potenziamento dell'attività di contrasto all'evasione fiscale incentivando in particolare il ruolo dei Comuni nell'attività di accertamento. Ai Comuni viene altresì assegnata la facoltà di istituire un'imposta di soggiorno, solo per gli enti capoluogo di regione o a vocazione turistica, nonché di un'imposta di scopo per il finanziamento di opere pubbliche d'interesse comunale. Infine, viene disciplinata la graduale cessazione della sospensione del potere dei Comuni di istituire l'addizionale comunale all'Irpef, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia già stata istituita.

In data 31 marzo 2011 è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, ed è in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, il decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario[56].

Tale provvedimento mira, sostanzialmente, a eliminare alcuni difetti di struttura delle principali voci di entrata delle Regioni, senza stravolgerne l'impianto fondamentale. Infatti, Irap, addizionale Irpef e compartecipazione IVA permangono le fonti principali di finanziamento delle funzioni regionali. In particolare, l'addizionale regionale all'Irpef è destinata a sostituire, dall'anno 2013, i trasferimenti statali e la compartecipazione all'accisa sulla benzina. Si garantisce, comunque, mediante la contestuale riduzione delle aliquote Irpef che il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente rimarrà inalterato. Le Regioni potranno, poi, disporre, con propria legge, incrementi o diminuzioni dell'aliquota di base (le maggiorazioni potranno essere effettuate entro i limiti di 0,5 punti percentuali

---

transitoria per il superamento della spesa storica è prevista, infatti, a partire dal 2012 mentre la fase a regime partirà dal 2017 con un passaggio che avverrà gradualmente per gruppi di funzioni.

[55] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.63 del 23 marzo 2011 in vigore dal 7 aprile 2011.

[56] Approvato sulla base dell'intesa in Conferenza unificata sancita nella seduta del 16 dicembre 2010 e dei pareri favorevoli della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

nel 2013, di 1,1 punti percentuali per l'anno 2014 e di 2,1 punti percentuali, a decorrere dall'anno 2015).

La compartecipazione IVA, la cui aliquota in una prima fase (fino al 2012) continuerà a essere determinata sulla base della normativa vigente, assumerà un ruolo fondamentale nel finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP, comprendenti LEA sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale per la sola parte capitale). L'aliquota, infatti, sarà stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare, in una sola regione, il pieno finanziamento del fabbisogno standardizzato connesso ai predetti LEP. Per le restanti Regioni, tale finanziamento integrale sarà assicurato da un fondo perequativo alimentato da un'ulteriore quota di compartecipazione IVA.

A decorrere dall'anno 2013, si modificano le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA a ciascuna Regione a Statuto ordinario, in conformità con il principio di territorialità, in modo da tener conto dell'effettivo luogo di consumo.

Per il finanziamento delle altre spese, le quote del fondo perequativo sono regolate sulla base della maggiore o minore capacità fiscale (gettito per abitante dell'addizionale regionale all'Irpef superiore o inferiore al gettito medio nazionale per abitante). L'obiettivo è di ridurre, per un ammontare non inferiore al 75 per cento, le differenze interregionali di capacità fiscale.

Infine, si attribuisce a ciascuna Regione a Statuto ordinario, a decorrere dall'anno 2013, la facoltà di ridurre, con propria legge, le aliquote dell'Irap fino ad azzerarle e di disporre deduzioni dalla base imponibile. Tali interventi sono esclusivamente a carico del bilancio della Regione che, pertanto, potrà attuarli esclusivamente in conseguenza di una gestione avveduta.

Un altro obiettivo del provvedimento sul federalismo regionale e provinciale è quello di attuare una razionalizzazione del quadro normativo esistente in materia di tributi delle province correggendo alcune improprie stratificazioni.

In particolare, a decorrere dall'anno 2012, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisce tributo proprio derivato delle province, con aliquota pari al 12,5 per cento e con la possibilità per le province medesime di aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 3,5 punti percentuali già dal 2011. Resta, poi, attribuita alle province l'imposta provinciale di trascrizione con le modalità previste dalla vigente normativa, fino a un adeguamento di quest'ultima.

Alle province viene, inoltre, attribuita una compartecipazione all'Irpef in misura tale da compensare i trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza soppressi a decorrere dall'anno 2012 (la cui individuazione è demandata a un apposito DPCM, sentita la Conferenza Stato-città e Autonomie locali), oltre alla soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del D.Lgs. n.504/1995. Una quota della compartecipazione all'Irpef, non inferiore a quella della soppressa addizionale provinciale all'energia elettrica attribuita nell'anno di entrata in vigore del presente decreto legislativo, è devoluta alla provincia competente per territorio. La restante quota, invece, è destinata ad alimentare un Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito a decorrere dall'anno 2012, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione alle Province dell'autonomia di entrata. Si prevede, poi, la soppressione, a decorrere dal 2013, dei trasferimenti regionali aventi carattere di generalità e permanenza diretti al finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province. Questa sarà compensata

mediante una compartecipazione, in primo luogo, al gettito dell'addizionale regionale Irpef per i Comuni e delle tasse automobilistiche per le Province, ed eventualmente ad altri tributi regionali.

Con riferimento alla definizione dei finanziamenti statali perequativi per i Comuni e le Province, è previsto per entrambi i livelli di governo (per i Comuni nell'ambito del decreto legislativo attuativo del federalismo municipale) un fondo transitorio sperimentale di riequilibrio delle dotazioni finanziarie degli enti in modo da garantire il passaggio territorialmente equilibrato dal sistema di finanziamento basato prevalentemente sui trasferimenti dal bilancio dello Stato a uno definito con forme sostitutive di fisco locale e provinciale. A regime, con il completamento della determinazione dei fabbisogni di spesa *standard* delle funzioni fondamentali, viene invece istituito un fondo statale, con indicazione separata degli stanziamenti per i Comuni e di quelli per le Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni svolte dagli Enti locali. I criteri di alimentazione e di riparto del suddetto fondo verranno stabilite con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, e secondo un'articolazione, per ciascun livello di governo, in quote distinte per il finanziamento delle funzioni fondamentali e per il finanziamento di quelle non fondamentali.

Il provvedimento sul federalismo regionale e provinciale prevede, inoltre, l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, disciplinandone il funzionamento e la composizione.

Nell'ambito del federalismo, una grande importanza è attribuita ai meccanismi perequativi, tanto per le funzioni 'essenziali ' che per quelle non fondamentali, nonché dall'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali. Quest'ultima costituisce un'esigenza imprescindibile al fine di disporre di dati di bilancio omogenei e confrontabili per il consolidamento dei conti delle Pubbliche Amministrazioni, oltre che per soddisfare le esigenze informative connesse all'attuazione del federalismo fiscale. A tal fine, in data 17 dicembre 2010, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri uno schema di decreto legislativo sul quale è stata acquisita l'intesa in Conferenza Unificata in data 3 marzo 2011 e attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari competenti.

Tale decreto è volto a definire principi contabili uniformi da applicare non solo a Regioni ed Enti locali, ma anche ai loro organismi ed enti strumentali[57].

Altri decreti attuativi della Legge n. 42/2009 sono in fase di approvazione.

In data 26 novembre 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato 'salvo intese' lo schema di decreto recante attuazione dell'articolo 16 della L. n.42/2009 in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali. Sul provvedimento la Conferenza Unificata non ha sancito l'intesa, tuttavia su di esso

[57] L'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari, consente di migliorare la raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi. Inoltre, il previsto affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, mediante l'adozione di un piano dei conti integrato, dovrebbe consentire una rappresentazione della gestione in termini di costi/ricavi, ponendosi anch'esso come strumento informativo e di valutazione rilevante nell'ambito del disegno di federalismo fiscale.

continua l'esame parlamentare in sede di Commissione bicamerale. Il decreto persegue i seguenti obiettivi di carattere generale:

- concentrazione della programmazione e delle risorse su pochi obiettivi prioritari;
- orientamento ai risultati e loro valutazione mediante indicatori misurabili;
- attenzione ai progressi necessari per garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi di sviluppo economico e di coesione economica, sociale e territoriale.

Le finalità della norma sono perseguite prioritariamente con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, rinominato in Fondo per lo sviluppo e la coesione, e con i finanziamenti a finalità strutturale della Comunità Europea e i relativi cofinanziamenti nazionali destinati esclusivamente al finanziamento della spesa in conto capitale. Funzionale all'applicazione di tale norma risulterà anche la ricognizione delle dotazioni infrastrutturali degli enti territoriali e dei relativi fabbisogni finanziari prevista dal decreto interministeriale attuativo dell'articolo 22 della L. n. 42/2009, volto a disciplinare, in sede di prima applicazione, la perequazione infrastrutturale.

L'ultimo provvedimento in ordine di approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri (30 novembre 2010) è quello concernente i meccanismi sanzionatori e premiali, che prevede, tra l'altro, norme volte a potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale mediante il coinvolgimento delle Regioni e delle Province nell'accertamento fiscale e la previsione di una collaborazione di tali enti territoriali nella gestione organica dei tributi regionali e provinciali, con impatto positivo sui saldi di finanza pubblica grazie all'emersione delle basi imponibili con conseguenti maggiori entrate a livello centrale e locale.

Tali disposizioni sono strettamente connesse a quelle stabilite dal decreto legge n. 78/2010 con cui il Governo ha anticipato il piano di correzione dei conti pubblici per il prossimo triennio 2011-13. Il decreto, proseguendo nell'azione più generale di lotta all'evasione fiscale, già iniziata con la manovra per il triennio 2010-12, ha innalzato la quota di partecipazione dei Comuni al gettito recuperato a vantaggio degli enti maggiormente impegnati in tali attività.

LA *GOVERNANCE* DEL SISTEMA DELLA SPESA SANITARIA

Negli ultimi cinque anni è stata progressivamente implementata nel settore sanitario una strumentazione normativa, che ha imposto una forte responsabilizzazione sia per le Regioni 'virtuose' sia per le Regioni con elevati disavanzi. Per queste ultime nell'ambito dei Patti per la salute 2007-2009 e 2010-2012 sono stati previsti specifici Piani di rientro. Con riferimento alla complessa architettura di governance *implementata in via sintetica si evidenziano:*

a) il meccanismo dell'incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura dell'eventuale disavanzo. Ciò in coerenza con il principio della responsabilizzazione regionale nel rispetto degli equilibri di bilancio;

b) il rafforzamento degli strumenti di responsabilizzazione regionale nell'uso appropriato delle risorse sanitarie;

c) l'obbligo dell'Accordo fra le Regioni con elevati disavanzi strutturali e lo Stato, contenente un Piano di rientro per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e un fondo

transitorio di accompagnamento, a sostegno delle stesse Regioni impegnate nei Piani di rientro dai deficit strutturali. I singoli Piani di rientro individuano e affrontano selettivamente le cause che hanno determinato strutturalmente l'emersione di significativi disavanzi, configurandosi come veri e propri programmi di ristrutturazione industriale che incidono sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle Regioni.

La governance *implementata in materia sanitaria ha consentito di conseguire negli ultimi anni un significativo rallentamento della dinamica della spesa.*
Ne consegue che per questo settore l'attuazione del federalismo fiscale non può che muoversi in linea di continuità con i Patti sottoscritti tra Stato e Regioni. E ciò è di per sé un aspetto positivo stante i risultati in corso di ottenimento con la governance *implementata, i Piani di rientro e i meccanismi sanzionatori. L'attuazione del federalismo fiscale con il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2011, attualmente in attesa di pubblicazione in G.U. conferma l'attuale programmazione finanziaria e il relativo contenimento della dinamica di spesa migliorando l'assetto istituzionale, anche di raffronto tra le varie Regioni, sia in fase di riparto di risorse e sia per l'analisi delle esistenti inefficienze o inadeguatezze, fornendo un ulteriore substrato istituzionale al programma in atto. Infatti, il criterio di scelta delle regioni* benchmark *è finanziario e qualitativo. Il requisito dell'equilibrio di bilancio è assolutamente necessario e prioritario per individuare le Regioni che erogano servizi sanitari con le risorse ritenute congrue dallo Stato. Le Regioni in disavanzo, ovviamente, presentano necessariamente aree d'inefficienza ovvero erogano livelli di assistenza superiori. Nella selezione delle migliori Regioni intervengono altri requisiti oltre all'equilibrio di bilancio:*

a) l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di efficienza e appropriatezza;
b) il superamento degli adempimenti previsti dalla vigente legislazione, tra i quali è ricompreso anche la qualità delle procedure amministrativo-contabili sottostanti alla corretta contabilizzazione dei fatti aziendali, nonché all'accertamento della qualità dei dati contabili;
c) la presenza di criteri di qualità sulla base degli indicatori già condivisi.

Ulteriore salto di livello è, dunque, la qualità che diviene quantità: ciò con la suddivisione del costo standard *tra tre livelli di assistenza. Si fornisce una strumentazione quantitativa e istituzionale per evidenziare che disavanzi e/o coperture fiscali eccedenti afferiscono a situazioni quantitativamente rilevabili e confrontabili in termini più analitici. La costruzione di* benchmark *di spesa e di qualità, l'omogeneizzazione dei documenti contabili, la previsione di sanzioni in caso di deficit, delineano un sistema che si propone di contrastare la cosiddetta 'aspettativa regionale del ripiano dei disavanzi' da parte dello Stato. Il federalismo sanitario può rappresentare un esempio in positivo, cui far riferimento per innalzare l'efficienza della spesa e la qualità delle decisioni di finanza pubblica in altri ambiti. Le disposizioni contenute nei provvedimenti attuativi del federalismo fiscale rappresentano, pertanto, il conseguente sviluppo di quanto già disciplinato, in quanto a partire dagli indicatori già condivisi, per ogni regione il confronto con il costo* standard *sanitario registrato dalle Regioni più performanti sarà la grandezza di riferimento per misurare le aree d'inefficienza e d'inappropriatezza e per verificare progressivamente gli sviluppi del sistema verso modelli organizzativi e gestionali via via più performanti.*
Inoltre, lo schema di decreto legislativo concernente l'armonizzazione dei bilanci rappresenta un ulteriore miglioramento dei vigenti procedimenti contabili nel settore sanitario: di particolare rilievo sono le disposizioni dirette a garantire, nel bilancio regionale, un agevole individuazione dell'area del finanziamento sanitario, e a disciplinare, nell'ambito del bilancio sanitario regionale, la