



*Deliberazione n 7/2005*

# *C o r t e   d e i   C o n t i*

## *Sezione delle Autonomie*

composta dai magistrati:

- Presidente: Francesco STADERINI
- Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Massimo VARI
- Presidenti di Sezioni Regionali: Francesco DE FILIPPIS, Vittorio ZAMBRANO, Raffaele SQUITIERI, Bartolomeo MANNA, Enrico GUSTAPANE, Salvatore GRECO, Corrado VALVO, Gian Giorgio PALEOLOGO, Glauco de SETA
- Supplenti: cons. Giovanni NARICI, cons. Gianfranco BATTELLI, 1<sup>^</sup> ref. Alfredo GRASSELLI, ref. M. Luisa ROMANO, ref. Rocco LOTITO
- Consiglieri: Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Vincenzo GUIZZI, Enrico FLACCADORO
- Primo Referendario: Cinzia BARISANO
- Consiglieri aggiunti: Antonio SCUDIERI

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 7, comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art. 9, comma 2, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000 n.14 e modificato con deliberazione 3 luglio 2003, n. 2, secondo cui la Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle sezioni regionali;

Uditi, nell'adunanza del 13 luglio 2005, i relatori, consiglieri Rita Arrigoni ed Enrico Flaccadoro;

**a p p r o v a**

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2003 e 2004;

Ordina che copia della presente deliberazione con l'allegata relazione sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro della Salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 13 luglio 2005.

I Relatori

F.to Rita ARRIGONI

F.to Enrico FLACCADORO

Il Presidente

F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 27 luglio 2005

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

## S I N T E S I

### 1.

I risultati delle politiche volte a ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa delle Amministrazioni pubbliche, e per questa via a contenere l'indebitamento netto, sono stati nel 2004 insoddisfacenti. Un esito che, con caratteristiche ed accentuazioni diverse, interessa tutti i livelli di governo.

Nell'anno l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 43.652 milioni di euro (a fronte dei 41.755 milioni del 2003), con un'incidenza sul PIL del 3,2 per cento e, quindi, superiore alla soglia di Maastricht; l'avanzo primario ha conosciuto una ulteriore riduzione per effetto di una flessione delle uscite al netto degli interessi in rapporto al PIL (-0,5%), inferiore alla riduzione dell'incidenza delle entrate totali (-0,8%), ponendosi stabilmente al di sotto del 2 per cento; il saldo corrente che misura il risparmio delle Amministrazioni pubbliche è risultato anche quest'anno negativo: -0,1 per cento in rapporto al PIL (-0,5% nel 2003); le spese al netto degli interessi, cresciute di 3,8 punti percentuali sul PIL tra il 2000 e il 2003, hanno segnato una riduzione di 0,5 punti nel 2004, ma per effetto di una sostanziale stabilità (-0,1%) della spesa corrente primaria e di una più marcata diminuzione dell'incidenza delle spese in conto capitale (-0,4%); il debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 51,3 miliardi mentre, in rapporto al prodotto, è diminuito dal 106,8 al 106,6 per cento.

In netto peggioramento il contributo ai saldi complessivi delle Amministrazioni locali: l'indebitamento netto cresce nel 2004 a 11.125 milioni, contro i 3.073 milioni del 2003; il saldo corrente, pur confermandosi positivo (+9.312 milioni) si riduce di circa il 9 per cento rispetto all'esercizio precedente; la spesa complessiva al netto degli interessi cresce dell'8 per cento mentre le entrate aumentano del solo 2,9 per cento; la spesa in conto capitale subisce una accelerazione particolarmente significativa (+9,7%) mentre le entrate in conto capitale flettono di oltre il 17 per cento.

In quest'ambito anche le Regioni e le aziende sanitarie (locali, ospedaliere e irccs) segnalano un risultato negativo. Le prime, secondo i dati di contabilità nazionale, dall'accREDITAMENTO netto di 3.252 milioni del 2003 passano nell'anno ad un indebitamento di oltre 650 milioni di euro. Le aziende sanitarie vedono crescere l'indebitamento complessivo ad oltre 5.700 milioni. Più che raddoppia quindi, secondo i dati di contabilità nazionale, l'indebitamento delle aziende sanitarie che nel 2003 era risultato pari a poco più di 2.500 milioni di euro.

Il referto legge tali andamenti alla luce dei risultati che emergono dai rendiconti regionali, dedicando una particolare attenzione agli obiettivi programmatici, ai meccanismi preposti al controllo della spesa (patto di stabilità interno e patto di stabilità sanitario), al ricorso ai mercati finanziari e alle difficoltà che continuano a condizionare la gestione finanziaria regionale. Un'analisi attraverso cui è possibile guardare alle prospettive del comparto nel medio termine, anche alla luce dei più recenti provvedimenti previsti dalla finanziaria per il 2005.

#### **La manovra finanziaria per il 2004**

##### **2.**

Con la manovra finanziaria per il 2004 (la legge finanziaria 350 del 2003 e il decreto-legge 269 del 30 settembre 2003) erano state previste misure per ricondurre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,2 per cento. Un risultato ottenuto attraverso misure di contenimento per circa 14 miliardi e di carattere espansivo per oltre 6 miliardi (maggiori spese per circa 3,7 miliardi di euro e sgravi fiscali per circa 2,5 miliardi). Più di un terzo delle maggiori spese risultava assorbita dagli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. Agli altri interventi (sostegno della ricerca, sgravi all'agricoltura e interventi sociali) erano destinati circa 2 miliardi di euro.

Con la manovra finanziaria per il 2004 non erano state introdotte modifiche significative all'orientamento seguito negli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale. Come specificato nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2003 "lo scenario previsto per il 2004 si muove da un lato nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e dall'altro nel progressivo risanamento della finanza pubblica attraverso il patto di stabilità interno".

Per la finanza regionale questo aveva significato:

- la conferma delle norme introdotte con la finanziaria 2003 che prevedevano limiti alla crescita della spesa corrente (al netto di interessi passivi, programmi comunitari e sanità), sia in termini di competenza che di cassa, entro un valore del 7,6 per cento tra il 2000 e il 2004;
- il mantenimento degli obiettivi assunti con il decreto legge 347/2001 (che recepiva l'accordo di agosto 2001) per una evoluzione della spesa sanitaria entro i limiti concordati. A questo fine erano state riconfermate le misure volte ad attivare le responsabilità e le sanzioni nel caso di formazione di ulteriori disavanzi;
- il potenziamento in base al d.l. n. 269 del 2003 delle norme previste per il rispetto del tetto alla spesa farmaceutica e per il monitoraggio di tutte le prestazioni farmaceutiche attraverso un controllo centrale informatizzato. A un nuovo organismo, l'Agenzia del farmaco, era stato,

tra l'altro, affidato il compito di provvedere, in caso di superamento dei tetti previsti, ad una ripartizione della spesa eccedente, per il 60 per cento ridefinendo le quote di spettanza del produttore (sul prezzo dei farmaci ammessi al rimborso), e per il 40 per cento attribuendone l'onere del ripiano a livello regionale;

- la proroga di un ulteriore anno della sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, disposta dalla finanziaria 2003, e l'allungamento dei tempi necessari per la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle Regioni per il finanziamento delle funzioni ad esse trasferite con i decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997;
- l'integrazione delle norme dettate dalla finanziaria 2002 sull'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, con la definizione delle modalità di interpretazione e di applicazione della norma costituzionale che prevede il ricorso all'indebitamento per Regioni ed enti locali solo per finanziare spese di investimento (art. 119, comma sesto della Costituzione). Tre gli aspetti chiariti dalla norma introdotta nella finanziaria: le tipologie di operazioni che costituiscono indebitamento, individuate in base alle regole di contabilità assunte al livello europeo in quelle di carattere finanziario che non hanno impatto sul disavanzo; le operazioni che rappresentano investimento, limitate a quelle che inducono realizzazioni di opere che rimangono nella disponibilità delle Amministrazioni pubbliche (vengono esclusi quindi i trasferimenti in conto capitale a famiglie o imprese); i limiti nel finanziamento di conferimenti o ricapitalizzazioni, escluse per aziende o società a fini di ripiano delle perdite.

### 3.

Già nella primavera dello scorso anno apparivano con evidenza i rischi di scostamenti rilevanti dagli obiettivi assunti, con riguardo tanto alla crescita economica quanto alla finanza pubblica. Si rendeva necessario un intervento correttivo adottato a metà luglio (d.l. n. 168 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2004, n. 191), con un effetto atteso di riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di oltre 7.500 milioni. Tale era la dimensione considerata sufficiente a ricondurre, per il 2004, il rapporto indebitamento/PIL dal 3,5 al 2,9 per cento. Le stime governative prospettavano un impatto dell'ordine di 5.500 milioni di euro (0,4% del PIL) attribuibile direttamente al decreto-legge (circa 4,2 miliardi di riduzione di spese e in 1,3 miliardi di aumenti di entrate) e 2.000 milioni attesi da non specificate "misure amministrative" da assumere entro l'anno.

Il provvedimento riguardava la spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni territoriali già interessate dal patto di stabilità interno, disponendo che tale categoria di spesa (al

netto delle spese per prestazioni correlate a diritti soggettivi) nell'anno 2004 non potesse essere superiore a quella mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento.

La disposizione è stata proposta come un ulteriore strumento a disposizione degli enti territoriali per consentire loro il raggiungimento degli obiettivi di saldo già fissati nel patto di stabilità interno. Ciò al fine di compensare gli elementi di criticità derivanti da una dinamica delle spese per il personale superiore, in conseguenza dei rinnovi contrattuali, a quella programmata.

Si prevedeva, inoltre, in deroga al divieto di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento dei contributi agli investimenti in favore dei privati, un regime transitorio per gli impegni assunti al 31/12/2003 e per quelli in corso nell'anno 2004, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, finanziati con ricorso all'indebitamento o per i quali fosse già stata autorizzata l'accensione di mutui.

#### **I risultati dell'anno attraverso il Conto delle Amministrazioni locali**

#### **4.**

Il conto delle Amministrazioni locali presenta nel 2004 uscite correnti e in conto capitale in netta accelerazione: l'incremento è sul 2003 del 7,8 per cento (contro il 3,8% tra il 2002 e il 2003).

La spesa corrente è cresciuta del 7,4 per cento contro il 3,6 per cento del 2003. Anche la spesa in conto capitale, in forte flessione nelle Amministrazioni centrali (-20,1%), conosce nel caso delle Amministrazioni locali aumenti di poco inferiori al 10 per cento.

Nella spesa corrente sono i consumi finali a conoscere l'aumento più significativo (+8,4%): crescono di oltre il 10 per cento i redditi da lavoro dipendente, aumenta la spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (+7,1%); in crescita anche i consumi intermedi (+5,5%). In aumento del +9,7 per cento le spese in conto capitale, una crescita più che raddoppiata rispetto all'ultimo biennio (si era attestata su valori intorno al 4,5%). Il risultato è legato soprattutto all'andamento degli investimenti fissi lordi (+10,2%), ma anche ai contributi agli investimenti verso famiglie e imprese, cresciuti rispettivamente del 9,1 per cento e del 6,3 per cento.

Con riguardo alle entrate, i dati di contabilità nazionale indicano, per il 2004, un rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo risulta pari al 16,1 per cento, mentre nel 2003 aveva raggiunto il 16,2 per cento confermando una crescita continua dal 1990. Si riduce di un punto percentuale il tasso di autofinanziamento (rapporto tra entrate fiscali ed entrate

complessive), anche in questo caso interrompendo una crescita che aveva caratterizzato gli ultimi anni.

Il rallentamento va imputato alla forte contrazione nella crescita delle imposte indirette (solo +0,84%), aumentate invece nelle Amministrazioni centrali di oltre il 5,8 per cento.

Nel complesso tali andamenti comportano un forte incremento del contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo: da poco più di 2 miliardi di euro del 2003 si passa nel 2004 ad oltre 11 miliardi; in termini di PIL si passa dallo 0,2 per cento allo 0,9 per cento. E' soprattutto il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale a determinare tale risultato: a fronte di una crescita della spesa in conto capitale del 9,7 per cento, che raggiunge i 38,2 miliardi di euro, le entrate in conto capitale sono pari a 17,8 miliardi, in flessione rispetto all'esercizio precedente di oltre il 17 per cento.

#### **Il Conto delle Amministrazioni regionali e il Conto delle aziende sanitarie**

##### **5.**

Più limitata la crescita della spesa se si guarda alle sole Regioni (ordinarie e a statuto speciale): le spese nel 2004 sono aumentate del 5,4% rispetto al 2003. La spesa corrente presenta una netta accelerazione con un incremento sul 2003 del 10,5% (contro l'1,1% tra il 2002 e il 2003). Sono i trasferimenti ad enti pubblici (+12,2%) e i consumi finali (+6,4%) a conoscere l'aumento più significativo: i redditi da lavoro dipendente crescono dell'+11% mentre rallenta la dinamica dei consumi intermedi (nel 2004 questi sono cresciuti dello 0,4% contro il 2,9% del 2003 e l'8,6% del 2002).

Solo apparente il calo della spesa in conto capitale (-15%) dovuto all'esaurirsi dei trasferimenti alle aziende sanitarie per la copertura dei disavanzi pregressi (dai 6.168 milioni del 2003 a 252 milioni nel 2004). Aumentano gli investimenti fissi lordi (+18%), crescono del 9,7% i contributi agli investimenti.

Dal lato delle entrate si accentuano le tendenze già evidenziate per le Amministrazioni locali: flettono le imposte indirette (-1,3%) mentre aumentano di oltre il 14,6%, più che compensando il calo delle entrate tributarie, i trasferimenti correnti da enti pubblici.

Crescono anche i contributi agli investimenti (dai 7,8 miliardi del 2003 ai 10,4 del 2004) ma aumenta il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale.

Le uscite complessive delle aziende sanitarie hanno conosciuto nel 2004 una forte accelerazione: l'aumento è di circa il 9 per cento contro il 3 per cento del 2003. Un incremento dovuto alle spese per redditi da lavoro dipendente (+10%) cresciute per la stipula nell'anno di alcuni contratti e per la contabilizzazione nell'esercizio degli arretrati; alle spese per consumi

intermedi, che, come nel 2003, si confermano la componente più dinamica della spesa (+10,4%); agli acquisti di beni e servizi da produttori *market* cresciuti nell'anno del 7,4 per cento (+2,2% la crescita nel 2003), soprattutto per la accelerazione della spesa per farmaci e per la assistenza medico specialistica. Continua inoltre a crescere la spesa in conto capitale (+7,8%).

Nonostante il forte incremento dei trasferimenti operati da enti pubblici (+14%), l'andamento della spesa, superiore di quasi 3 punti alla dinamica delle entrate, determina un netto peggioramento del contributo del comparto all'indebitamento complessivo: dai 2,4 miliardi del 2003 ai 5,7 miliardi del 2004.

### **I risultati di cassa**

#### **6.**

Un ulteriore riscontro degli andamenti finora rilevati si ha dai risultati di cassa resi noti con la Relazione trimestrale diffusa lo scorso maggio. Per le Regioni si rileva un aumento significativo del fabbisogno rispetto all'esercizio 2003 dai 1.300 a oltre 2.700 milioni.

Nelle Regioni, i pagamenti correnti crescono del 3,7 per cento: in aumento dell'11 per cento i redditi da lavoro dipendente, in parte compensato da una solo lieve variazione dei consumi intermedi (+0,4%) mentre i trasferimenti alle aziende sanitarie crescono del 4,3 per cento (contro il 6,2% del precedente esercizio)

Elevato risulta l'incremento della spesa in conto capitale (+10,4% contro il 13,8% del 2003), derivante da una crescita sia degli investimenti diretti (18,8%) che dei trasferimenti a famiglie (+14,2%) e enti pubblici (+16,8%). A tale dinamica della spesa non corrisponde un pari aumento delle entrate in conto capitale, cresciute nell'anno del 3,3 per cento.

Le aziende sanitarie locali e ospedaliere peggiorano il loro risultato di oltre 750 milioni, passando da un attivo di 190 milioni di euro ad un fabbisogno di circa 560 milioni.

I pagamenti correnti nel complesso crescono nell'anno del 5,5 per cento (come nel 2003): al forte incremento dei redditi da lavoro (+9,1%), corrisponde una flessione nella dinamica dei pagamenti per consumi intermedi (cresciuti del 3,4% contro il 7,9% del 2003) Si è ulteriormente rafforzato il tasso di crescita degli investimenti fissi delle aziende sanitarie, con esborsi superiori a quelli del 2003 di circa l'8,5 per cento (7,7% nel 2003).



## **I risultati del patto di stabilità interno**

7.

Un andamento della uscite superiore alle attese spinge a guardare con attenzione all'efficacia dei meccanismi di controllo della spesa. Tra questi, in primo luogo, al Patto di stabilità interno.

Nelle Regioni a statuto ordinario, in cui il patto riguarda la spesa corrente non sanitaria, i dati relativi al monitoraggio per il 2004 mostrano un pieno rispetto degli obiettivi.

Per l'anno scorso, il livello di spesa doveva infatti essere contenuto, per il complesso delle Regioni, entro i 15,5 miliardi di euro in termini di pagamenti ed entro i 13,9 miliardi di euro in termini di impegni. Per ciascuna regione l'obiettivo era pari al livello della spesa del 2000 incrementato del 7,8 per cento. Tutte le Regioni, secondo i prospetti di consuntivo trasmessi a Ministero dell'Economia, rientrerebbero nei limiti così calcolati, sia in termini di impegni che di pagamenti: nel complesso, infatti, i pagamenti sono pari a 10,7 miliardi e gli impegni a 11,6 miliardi; il totale della spesa soggetta al patto risulta nel 2004 inferiore, in termini assoluti, allo stesso livello registrato nel 2000.

Un risultato che, solo in apparenza, contraddice gli andamenti non favorevoli in precedenza descritti. Va rilevato, infatti, che dai prospetti presentati dalle Regioni si osserva che:

- la spesa corrente tra il 2000 e il 2004 è cresciuta, nel complesso delle Regioni, di oltre il 24 per cento in impegni e di poco più del 21 per cento in termini di pagamenti. Nell'ultimo anno tali valori sono risultati in crescita anche se contenuta (rispettivamente +3% e +3,2%);
- l'andamento è da ricondurre in primo luogo alla spesa sanitaria: tra il 2000 e il 2004 gli impegni sono cresciuti del 26,8 per cento (del 28,6% i pagamenti); nell'ultimo anno la crescita è risultata rispettivamente del 2,7 per cento e del 4,2 per cento;
- la spesa corrente non sanitaria è cresciuta nel periodo del 16 per cento come impegni, mentre si è ridotta del 3,6 per cento in termini di pagamenti.

Sono, dunque, le categorie di spese non soggette al patto ad aver evidenziati l'incremento maggiore, passando dai 2,1 miliardi del 2000 ad oltre 5,1 del 2004 (si tratta, come è noto, delle spese per le funzioni trasferite, per interessi e per gli interventi comunitari).

In sintesi i dati relativi al monitoraggio del patto sembrano consentire le seguenti conclusioni:

- le Regioni sono riuscite a contenere gli impegni e i pagamenti di questa limitata quota di spesa mostrando margini per un recupero di efficienza;

- gli spazi di gestione della spesa (in termini di tempi e modalità di assunzione di impegni e di gestione dei pagamenti) hanno consentito di rendere accettabile il vincolo;
- per alcune realtà regionali, poi, maggiori spazi di manovra sono ascrivibili alla particolarità dell'esercizio assunto a base del vincolo: nel 2000 in queste Regioni il peso di impegni e pagamenti per la spesa corrente soggetta al patto risultava particolarmente elevato.

### **L'indebitamento regionale**

#### **8.**

L'intervento previsto con la finanziaria 2004 è l'ultimo di una serie di provvedimenti che, a partire dalla fine del 2001, hanno mirato a rimuovere gli ostacoli e razionalizzare gli accessi al mercato dei capitali degli enti territoriali. Un mercato a cui le Amministrazioni decentrate hanno fatto ricorso negli ultimi anni in misura crescente: tra il 1999 e il 2003 i debiti verso soggetti esterni alla PA sono cresciuti del 50 per cento. Lo stock di debito ha raggiunto a fine 2004 i 75.650 miliardi di euro con una crescita del 7,3 per cento.

Nel 2004 è continuata la crescita del debito delle Regioni a statuto ordinario: a fine esercizio i debiti di tali enti risultavano superiori di oltre il 67 per cento al livello del 2000 con un progressivo spostamento da mutui a prestiti obbligazionari. Quest'ultimi sono passati in quattro anni dall'11,1 per cento al 37 per cento del debito complessivo.

Viene confermata la preferenza delle Regioni per il debito a tasso variabile (il 64,5%), mentre cresce in misura consistente (nell'anno sono state portate a termine operazioni per oltre 2.500 milioni) l'ammontare di capitale oggetto di operazioni derivate: oltre 7.400 milioni di euro lo stock interessato, il 43,3 per cento del debito regionale. Le Regioni hanno fatto ricorso a questi contratti per operazioni volte a coprire dalle evoluzioni dell'originale tasso variabile, a rendere possibile la ristrutturazione del debito anche per la quota a tasso fisso, a consentire la rinegoziazione di mutui oltre che, naturalmente, a rendere meno rischiose emissioni obbligazionarie con rimborso alla scadenza.

#### **9.**

La limitazione delle spese finanziabili con debito (per la quale il DL n. 168 del 2004 aveva previsto una deroga per il corrente anno) non sembra aver rallentato l'utilizzo della leva esterna, sempre più necessaria per le crescenti difficoltà finanziarie.

Una misura destinata in prospettiva ad incidere sulla operatività di interventi a sostegno delle imprese, riducendo di molto, se non si riuscirà a ritagliare sufficienti margini di manovra