

consumi intermedi la cui dinamica rimane elevata anche se in rallentamento (+6,4 per cento contro il +10,6 del 2005).

Più contenuta la dinamica delle prestazioni da produttori *market* (+3,6 per cento): l'assistenza ospedaliera convenzionata ha continuato a mantenersi su tassi di crescita contenuti (+2,8 per cento nel 2006, +2,2 per cento nel 2005), mentre quella medico-specialistica ha mantenuto tassi di crescita di rilievo (+9,4 per cento nel 2006, +9,3 per cento nel 2005). Invertendo la tendenza manifestata nel primo semestre del 2006 (in cui era cresciuta a tassi del 10 per cento), la spesa per farmaci è aumentata del 4,1 per cento. Un risultato che sconta, da un lato, gli interventi di riduzione dei prezzi dei farmaci introdotte dall'AIFA e, dall'altro, una riduzione dell'incidenza dei *tickets* conseguente alla decisione di varie Regioni di abolirne o ridurne l'incidenza ampliando le esenzioni. Secondo i dati Federfarma, il miglioramento nell'andamento della spesa farmaceutica sembra trovare conferma anche nel 2007. Nel primo trimestre la spesa netta a carico del SSN si è contratta di oltre l'8 per cento. Diminuzioni superiori alla media (rispetto al primo trimestre del 2006) si sono determinate nei primi mesi del 2007 per 4 delle Regioni che hanno sottoscritto piani di rientro.

I risultati di esercizio delle aziende sanitarie (al lordo dei mezzi di copertura attivati dalle Regioni attraverso maggiori entrate proprie o con la destinazione a copertura dei disavanzi di somme tratte dal bilancio non sanitario) hanno evidenziato una riduzione delle perdite rispetto al 2005: esse sono state pari a 4,2 miliardi contro i 5,8 miliardi dell'esercizio precedente. Sono state le Regioni che hanno sottoscritto i piani di rientro a ridurre le perdite in misura significativa, da 4,1 a 2,6 miliardi; una flessione di circa il 38 per cento. Un risultato positivo comune a tutte le realtà territoriali ad eccezione del Lazio che nell'anno conosce un miglioramento limitato.

Le perdite riconducibili alle altre realtà risultano sostanzialmente stabili. Va, tuttavia, considerato che la Sicilia vede raddoppiare nel 2006 il disavanzo. Esso passa dai 573 milioni del 2005 a oltre 900 del 2006.

Il monitoraggio dei risultati del 2006 con il calcolo dell'extradeficit (l'importo eccedente le maggiori risorse mobilitate dalle Regioni a copertura) si è concluso a fine maggio 2007 con l'avvio della procedura prevista per i disavanzi eccessivi per due Regioni: la Puglia e la Sicilia. L'esito ultimo della procedura è atteso per fine giugno. Dal monitoraggio erano escluse, quest'anno, le Regioni che ad inizio 2007 hanno sottoscritto con i Ministeri dell'Economia e della Salute piani di rientro dei disavanzi verificati nel 2005. Si tratta delle Regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise e Campania. Per esse è prevista una verifica dello stato di attuazione del piano.

4.15. Il controllo della spesa sanitaria rimane lo snodo fondamentale per il governo della finanza decentrata. La spesa sanitaria è cresciuta in Italia negli ultimi anni più del Pil. Un risultato comune agli altri grandi paesi europei, rispetto ai quali la quota assorbita sul prodotto è rimasta al di sotto della media. Ciò nonostante, le condizioni della finanza pubblica del nostro paese rendono necessaria una sua stabilizzazione, e quindi una intensificazione delle misure di razionalizzazione e di eliminazione delle inefficienze, per poter rispondere ai nuovi bisogni di salute.

L'adeguamento delle risorse e la piena responsabilità regionale nella copertura di eccessi di spesa rispetto al profilo concordato e, per le Amministrazioni in disavanzo strutturale, l'onere di gestire politiche di rientro su basi pluriennali costituiscono una scelta coerente con l'urgenza di garantire l'avvio di un effettivo processo di risanamento. Con il Patto per la salute e la manovra finanziaria per il 2007, il governo ha dimostrato di voler seguire, potenziandola, l'impostazione frutto degli accordi 2005 e della manovra 2006. Il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni, ma deve muovere insieme alla riqualificazione degli investimenti sanitari e alla definizione di programmi di riadeguamento delle strutture. Ciò al fine di consentire il miglioramento organizzativo e gestionale delle realtà più problematiche, incidendo sulle aree di inappropriatezza e di spreco. Per rafforzare le Amministrazioni nel compito di ottenere i risparmi attesi ed evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi è indispensabile il potenziamento dei controlli e dei monitoraggi dei processi in corso di realizzazione. La recente mobilitazione di ulteriori risorse destinate a alleggerire la chiusura di gestioni finanziarie del passato richiede ancor più oggi un'attenta valutazione degli esiti dei piani di rientro su cui la Corte, come anche previsto di recente dal DL n. 23/2007 convertito con la legge n. 64/2007 è chiamata a contribuire nell'ambito delle attività di controllo sue proprie.

Sia per l'eliminazione di aree di inappropriatezza delle prestazioni, che per governare processi di estensione dell'intervento pubblico alle aree più critiche dell'assistenza è necessario poter contare su misure di compartecipazione alla spesa, sulla attivazione di strumenti di controllo della domanda e su una attenta analisi delle prestazioni da ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza. Solo in questo modo sarà possibile gestire l'evoluzione di un settore caratterizzato da costi crescenti per l'innovazione e in aumento per l'invecchiamento della popolazione.

La recente eliminazione di meccanismi che si erano introdotti con la Finanziaria 2007 depotenzia gli strumenti a disposizione delle Amministrazioni per il contenimento della spesa. I *ticket* a cifra fissa, d'altra parte, potevano avere un effetto tendenzialmente iniquo specie sulle fasce povere. Prioritario è quindi procedere ad una rivisitazione

complessiva delle esenzioni e prevedere meccanismi di accesso, ad alcune prestazioni, differenziato in base anche a indicatori di reddito.

Il percorso di attuazione del nuovo assetto Costituzionale.

4.16. E' ripreso, sul finire dell'esercizio 2006 e i primi mesi del 2007, il percorso di attuazione del nuovo testo Costituzionale.

Il Governo ha presentato lo scorso gennaio un disegno di legge delega per l'attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione. Il provvedimento prevede l'adozione di uno o più decreti legislativi diretti a individuare e allocare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. La proposta distingue chiaramente tre diverse tipologie di funzioni: quelle fondamentali, quelle proprie e quelle conferite. Per quanto riguarda le prime, le Regioni dovranno adeguare la legislazione regionale alla disciplina statale di individuazione delle funzioni fondamentali, regolandone le modalità di esercizio e allocando le funzioni amministrative e le relative risorse a Comuni Province e Città metropolitane. Le Regioni, sempre sulle materie di propria competenza legislativa, dovranno inoltre conferire agli Enti locali sia le funzioni che lo Stato ha a sua volta trasferito, sia le funzioni amministrative esercitate direttamente che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.

Sempre a inizio anno, è stato presentato un secondo disegno di legge, che prevede l'istituzione della Conferenza Stato – Istituzioni territoriali. Con tale organismo (al posto degli attuali tre), che si articolerebbe in una sede plenaria e in due sezioni semplici per le questioni di esclusivo interesse regionale o degli Enti locali, si mira a superare le difficoltà di funzionamento e i ritardi nella assunzione di decisioni per la mancanza del concorso unanime dei membri che hanno finora incontrato le Conferenze. Si prevede, quindi, il ricorso a voti a maggioranza e il mantenimento dell'unanimità o della maggioranza qualificata in alcuni casi ben determinati. Con la delega il Governo dovrà individuare le funzioni e i compiti spettanti alla Conferenza, semplificando e razionalizzando le tipologie di intese di accordi di designazioni e di atti che è attualmente chiamata a dare.

E' ancora in corso di definizione, con il concorso delle Regioni e delle autonomie locali, il disegno di legge per la definizione del nuovo sistema di finanziamento delle Amministrazioni territoriali.

Il ridisegno su cui si stanno confrontando le Amministrazioni sembra prevedere alcune modifiche rispetto al sistema introdotto nel 2000. Tra le innovazioni l'inclusione dell'assistenza sociale (oltre che dell'assistenza sanitaria) tra le attività per le quali sono

garantiti finanziamenti coerenti con livelli delle prestazioni uniformi sul territorio nazionale. Per esse, il finanziamento è integrale e valutato in base ai costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale. Per le somme destinate ad alcuni settori che forniscono fabbisogni primari (ad esempio i trasporti pubblici locali), il finanziamento dovrà tener conto di indicatori di fabbisogno. Per tutte le restanti attività è previsto, invece, possano esserci caratteristiche differenziate volte a rispondere ad esigenze locali. Verrebbe confermato per il loro finanziamento il riferimento alla capacità, fiscale, temperato da una solidarietà garantita attraverso il fondo perequativo. Viene, poi, introdotta una semplificazione del meccanismo perequativo, ipotizzato come somma di risultati parziali e non più frutto di un unico meccanismo.

Per le funzioni esercitate dagli Enti locali, data la complessità di pervenire a valutazioni di spesa standard, il riferimento è a una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione alla popolazione residente, delle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive dei diversi Enti, mentre per le spese d'investimento è previsto il riferimento a indicatori di fabbisogno per infrastrutture nei principali settori di intervento (ad esempio, viabilità, acquedotti, scuole, fognature, ecc.)

Determinante appare il riferimento ai costi standard su cui parametrare la copertura dei fabbisogni: una previsione non priva di aspetti problematici, come dimostra la difficoltà, da sempre incontrata, nell'individuazione di soluzioni condivise anche in un settore come quello sanitario in cui l'informazione è molto ampia. Resta, inoltre, ancora aperto il confronto sul ruolo che nel processo redistributivo sarà dato ai diversi livelli di governo.

Nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione assumerà, poi, un ruolo fondamentale la definizione di un meccanismo di coordinamento tra finanza statale e finanza di Regioni ed Enti locali.

L'esperienza maturata dall'approvazione del decreto legislativo n. 76/2000 e le difficoltà finora incontrate tanto nell'assicurare certezza alla programmazione degli Enti territoriali che nel garantire un contributo di tali Enti al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica complessivi, portano a ritenere necessario che le Regioni e gli Enti locali adottino regole per la propria politica di bilancio, modalità di elaborazione e criteri contabili coerenti con quelli derivanti dalla applicazione del Patto di stabilità e crescita. Il coordinamento tra livelli di governo dovrà consentire di verificare l'adeguatezza delle fonti di copertura nel finanziamento delle funzioni attribuite, di stabilire modalità di concorso agli obiettivi posti dal Patto di stabilità e crescita e di monitorare la dinamica dei costi standard delle funzioni ricomprese tra quelle tutelate secondo i livelli essenziali delle prestazioni. Come si diceva in precedenza, poi, vanno previsti meccanismi che, pur consentendo di raggiungere gli obiettivi in termini di saldi finanza pubblica, garantiscano

la necessaria flessibilità nella gestione della spesa per investimenti delle Amministrazioni territoriali.

5. La manovra di bilancio per il 2007.

5.1. Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento all'inizio dello scorso mese di maggio, la Corte ha analizzato la manovra di bilancio per il 2007 disposta con la Legge finanziaria e i provvedimenti collegati. A tale relazione si rinvia per una puntuale valutazione dei singoli provvedimenti che compongono la manovra correttiva.

In particolare, la manovra per il 2007 si articola in tre distinti provvedimenti: la legge n. 296/2006 (Legge finanziaria), la legge n. 286/2006 di conversione del DL 262/2006, recante norme di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Effetti quantitativi non trascurabili sono infine riferibili alla legge di bilancio per il 2007 (legge n. 298/2006) e al dPCM in materia di regolarizzazione dei flussi immigratori.

Il quadro programmatico di finanza pubblica per il 2007 integrato con la manovra finanziaria, nella sua versione iniziale, è stato reso noto con la pubblicazione (nel novembre scorso) della Relazione previsionale e programmatica, Sezione seconda.

Esso prevedeva :

- un indebitamento netto pari a 42,1 miliardi di euro, il 2,8 per cento del Pil, in linea con quanto previsto dagli accordi UE;
- un saldo corrente al di sopra dei 20 miliardi di euro, in netto miglioramento rispetto al risultato atteso per il 2006 (anche al netto degli eventi straordinari);
- un avanzo primario superiore al 2 per cento, in aumento rispetto al risultato atteso per il 2006 (30,7 miliardi contro i 12,1 previsti per il 2006);
- la pressione fiscale complessiva in forte crescita: al 42,9 per cento rispetto al 41,6 per cento ascrivito a quel momento all'esercizio in chiusura;
- la spesa primaria sostanzialmente stabile (in flessione di solo un decimo di punto), confermandosi al di sopra del 40 per cento in termini di prodotto. La flessione di 3 decimi di punto nella spesa per redditi da lavoro dipendente era compensata da una crescita di pari importo delle prestazioni sociali in denaro;
- una spesa per interessi che, confermando l'inversione di tendenza prevista per il 2006, segnava un ulteriore incremento di due decimi di punto in termini di Pil.

Il pieno dispiegarsi degli effetti della manovra avrebbe, dunque, consentito di ottenere i risultati attesi e concordati in ambito comunitario.

Nella versione iniziale, la manovra lorda per il 2007 risultava pari a 35,6 miliardi, dei quali 15,2 miliardi destinati al contenimento del disavanzo mentre i restanti 20,4 miliardi erano utilizzati per interventi sullo sviluppo. Confermati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2007 fissati con il DPEF, le informazioni rese successivamente disponibili avevano portato, infatti, a ridurre la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale dai 20 miliardi previsti inizialmente nel DPEF, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta, che per un esito delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel DPEF.

L'impianto definitivo della manovra come emerge dai testi licenziati dal Parlamento (Legge finanziaria, legge di bilancio e legge di conversione del DL 262/2006) non risulta significativamente variato sia nella dimensione complessiva che nella sua composizione.

Nella versione definitiva, la manovra di finanza pubblica si segnala per l'elevata dimensione dell'impatto lordo della correzione (oltre 39 miliardi di euro nel 2007) e per il peso nettamente prevalente delle maggiori entrate sulla copertura complessiva (circa il 67 per cento sul totale). L'incremento netto delle entrate è da solo più che sufficiente per la correzione del disavanzo operata con la manovra (15,1 miliardi).

Gli interventi di riduzione della spesa pubblica sono prevalentemente a carico della parte corrente attraverso le misure di contenimento delle spese delle Amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007), il Patto di stabilità interno (3,3 miliardi) e le misure di controllo della spesa sanitaria (3 miliardi).

Rispetto all'impianto originario, la manovra definitiva si caratterizza, inoltre, per un utilizzo delle risorse lorde che – mentre conferma la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale (circa 15 miliardi) – accentua, invece, l'importo dei mezzi finanziari destinati agli interventi "per l'equità e lo sviluppo" (da circa 20 a oltre 24 miliardi).

5.2. Con la Relazione unificata, diffusa lo scorso 16 marzo, il Governo ha esposto i risultati di una ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento per la finanza pubblica per il 2007, che consistono, essenzialmente, nell'adozione di una più favorevole ipotesi di crescita economica (+2,0 per cento) rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre scorso (+1,3 per cento) e nelle implicazioni della maggiore crescita e degli ulteriori progressi in termini di entrate riscontrati a consuntivo nel 2006. Ad essi vanno ad aggiungersi alcune prime correzioni agli effetti attesi dalla manovra finanziaria per il 2007.

Nell'aggiornamento del quadro programmatico si evidenzia che:

- l'indebitamento netto migliora di oltre 7,6 miliardi. Si tratta dell'effetto combinato di una maggiore crescita e del miglioramento del saldo primario che porta il rapporto al 2,3 per cento, con una flessione di circa mezzo punto percentuale rispetto al precedente quadro programmatico;
- l'avanzo primario migliora di 8,7 miliardi, portando la sua incidenza sul Pil dal 2 per cento al 2,6 per cento;
- il saldo corrente cresce, ma di soli 2 decimi di punto passando dai 20,5 miliardi (del precedente quadro programmatico) ai 25,2 miliardi.

Il miglioramento ottenuto è senza dubbio rilevante. L'indebitamento netto depurato dagli effetti del ciclo e al netto delle misure una tantum si riduce, in rapporto al Pil, nel biennio 2006-2007 di circa mezzo punto in più di quanto negoziato con la Commissione europea nel 2005. Significativo è il recupero ottenuto nell'avanzo primario, la cui crescita rappresenta la condizione principale per riprendere il percorso di riduzione del debito abbandonato nell'ultimo biennio.

Nella valutazione delle opzioni che si pongono in termini di politica economica non possono tuttavia essere trascurati elementi di incertezza che riguardano, almeno al momento, il risultato delle entrate. Ad essi devono aggiungersi quelli relativi alle spese di cui sono mancate finora evidenze concrete di un effettivo contenimento.

Nel nuovo quadro 2007 le entrate crescono di oltre 9,3 miliardi come risultato di maggiori entrate correnti di 10,4 miliardi (al netto del gettito atteso dalla delega sulla tassazione sulle rendite da capitale) e minori entrate in conto capitale per 1,1 milioni. Solo parziale (8-10 miliardi) è la trasposizione dello scarto positivo tra stime e risultati del 2006. Una scelta che appare dettata da ragioni di prudenza, ma di cui manca una valutazione analitica. Non è chiarito nella revisione compiuta quanto sul risultato abbiano inciso l'aumento riconducibile ad una variazione strutturale delle entrate verificatosi nel 2006; quanto di esso sia connesso ad una più forte dinamica della crescita; quanto rappresenti un'anticipazione dei risultati già al 2006 delle entrate attese dalla manovra, in connessione con misure di contrasto dell'evasione o elusione fiscale. I non pochi elementi di incertezza che ancora permangono espongono al rischio di interpretazioni fuorvianti sulle condizioni effettive dei conti pubblici e sul piano delle decisioni di politica di bilancio. Dal lato delle spese, il quadro programmatico sconta revisioni in aumento delle uscite correnti (+4,5 miliardi) di cui 2,9 miliardi per redditi da lavoro dipendente ed 1,6 miliardi per consumi intermedi. Se per quanto riguarda la spesa per consumi intermedi l'indicazione contenuta nella Relazione attribuisce la variazione principalmente alla riclassificazione delle spese per forniture militari, per i redditi da lavoro manca una indicazione precisa. Andrà chiarito se la revisione sia connessa a maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali o da altri fattori.

Sostanzialmente costante la stima relativa alle prestazioni sociali in denaro che denotano una seppur lieve riduzione dell'incidenza di tale voce sul Pil (dal 17,5 per cento del novembre scorso a 17,2 per cento). Un andamento che sconta, tuttavia, la piena applicazione delle disposizioni vigenti in tema di accesso al pensionamento di anzianità nonché la revisione dei coefficienti di trasformazione prevista dalla legge 335/1995. Temi, entrambi, su cui permangono incertezze e che scontano ritardi di attuazione.

In crescita gli oneri per interessi, dai 72,8 a 73,9 miliardi: una variazione di 1,1 miliardi che non muta il peso della spesa in termini di Pil (4,8 per cento). Si tratta di un incremento di cui non vengono precisate le motivazioni. Guardando alla analisi di sensibilità ai tassi di interesse contenuta nell'aggiornamento del Programma di stabilità, in cui si stima che un aumento di un punto delle curve dei rendimenti produrrebbe una aumento della spesa in termini di Pil di 0,19 punti percentuali nel 2007 (trasferendosi completamente solo in un arco di 5,5 anni), la variazione imputata sembra coerente con una variazione dei rendimenti di 4 decimi di punto.

In riduzione, infine, la previsione per il 2007 per la spesa in conto capitale. Si riflette anche sul 2007 la flessione già registrata nel 2006. Si ridimensiona in questo modo il recupero previsto a novembre del peso della spesa in conto capitale (al netto delle dismissioni) sul Pil.

5.3. Con riguardo ai principali interventi che compongono la manovra, dal lato sia delle entrate che della spesa, le analisi condotte dalla Corte conducono alle seguenti principali considerazioni.

Dal lato delle entrate la manovra – complessa e frammentata – prevede una incidenza molto elevata degli interventi di prelievo (circa i 2/3 della manovra lorda) e un insieme di misure di sgravio e di sostegno dello sviluppo per circa 10 miliardi di euro.

Più della metà delle maggiori entrate lorde previste è riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzioni della erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione. In proposito il giudizio della Corte è che i progressi certamente compiuti dall'Amministrazione nelle azioni di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e nelle attività di accertamento e controllo consentono di valutare più realistici che in passato i gettiti previsti dalla Finanziaria.

Tuttavia non sempre il giudizio sulla fattibilità trova sostegno in compiute argomentazioni delle relazioni tecniche.

Più in generale i maggiori proventi della lotta all'evasione e dell'elusione sembrano ancora affidati prevalentemente a singole misure legislative di contrasto (la cui attuazione richiede l'adozione di numerosi provvedimenti amministrativi) e non – come sarebbe urgente ed auspicabile – all'adozione da parte dell'Amministrazione tributaria di

una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati. L'inevitabile aleatorietà dei risultati connessi agli interventi programmati condiziona anche la prospettiva di utilizzare parte del maggior gettito per la copertura di futuri sgravi fiscali, anche in relazione alle rigide condizioni poste dal comma 4 della stessa Legge finanziaria per il 2007.

Si osserva inoltre che l'aumento delle aliquote e l'ampliamento delle basi imponibili determinato dalla trasformazione delle deduzioni dal reddito in detrazioni dall'imposta, peraltro disposti in concomitanza con un'inaspettata forte crescita del gettito tributario nel 2006 che è continuata anche nei primi mesi del 2007, potrebbero produrre effetti di minore *compliance* proprio in presenza di una strategia non sistematica di contrasto dell'evasione.

In materia di previdenza circa un terzo delle maggiori entrate è costituita dal trasferimento su un fondo gestito dall'INPS del TFR inoptato dei lavoratori privati. Ancorché conforme a criteri contabili già applicati in casi analoghi da EUROSTAT, tale trasferimento non può in alcun modo essere considerato come un'entrata effettiva e permanente, posto che dovrà essere comunque restituito ai lavoratori. In realtà, si tratta di una posta di entrata (prestito forzoso) impropria e con effetti solo temporanei di alleggerimento del disavanzo ma non del debito. La destinazione vincolata alla copertura di spese di investimento non elimina le perplessità sull'inclusione di tale posta di entrata nell'annuale manovra di bilancio.

Per quanto attiene alle minori entrate, l'importo maggiore (5,3 miliardi) è riferibile al minor gettito IVA a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità delle imposta sulle autovetture. Quasi 4 miliardi sono riconducibili alle c.d. "misure per lo sviluppo", in prevalenza costituite dalla riduzione del cuneo fiscale delle imprese (2,5 miliardi).

La manovra si caratterizza anche per la spinta all'attuazione del federalismo fiscale impressa con la previsione delle imposte di scopo – legate al principio del beneficio più che a quello della capacità contributiva – che hanno, tuttavia, trovato fin ora solo qualche sporadica applicazione.

5.4. Dal lato delle spese con le norme della Finanziaria 2007 si sono messe in cantiere una serie di iniziative che sembrano maggiormente idonee a dare sostanza ad una loro riduzione. Si abbandona, infatti, il ricorso a tagli indiscriminati a favore di una revisione dei programmi che consenta di individuarne le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sul piano della qualità e dell'economicità.

Per il 2007 la manovra dispone l'accantonamento e la indisponibilità di una quota delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato relative ai consumi intermedi, ai trasferimenti correnti, alle altre uscite correnti e alle spese in conto capitale (con l'esclusione di talune tipologie di spesa, dei trasferimenti agli Enti territoriali e previdenziali, delle pensioni di guerra, delle rate di ammortamento, dei limiti di impegno già attivati), avendo a riferimento non solo le somme disponibili, ma anche quelle predeterminate legislativamente. Limitata è, tuttavia, l'area su cui può essere esercitata, almeno nel breve periodo, l'attività di razionalizzazione. Gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione sono, pur nella accezione più ampia assunta con la Finanziaria 2007, pari a meno dell'8 per cento del totale; oltre il 25 per cento è rappresentata poi da consumi intermedi (di cui si considerano utilizzabili per il taglio oltre il 99 per cento degli stanziamenti), il 20 per cento è riferibile a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (della categoria è considerato tagliabile il 38 per cento degli stanziamenti) e un ulteriore 13 per cento ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70 per cento delle somme complessivamente stanziare). Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell'intervento pubblico e la funzionalità dell'amministrazione.

Rappresenta, pertanto, una scelta non rinviabile e cruciale nel controllo della spesa, insieme con una attenta e severa rivisitazione delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali, l'adozione di interventi correttivi in materia di pensioni e pubblico impiego (che, insieme, rappresentano oltre il 55 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi). Il rinvio di correzioni efficaci in tali materie, oltre alle implicazioni dirette sullo scostamento del disavanzo dal parametro europeo e alla conseguente necessità di ricorrere ad aumenti di entrate, crea gravi distorsioni nell'allocazione del bilancio pubblico e sta già da anni determinando una concentrazione di tagli su categorie di spese (come i consumi intermedi) che, superata una certa "soglia critica", divengono difficilmente realizzabili o, come già detto, finiscono per incidere negativamente sull'efficienza dei servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche.

In tema di pensioni, in una fase segnata dall'esigenza di uno strutturale contenimento della spesa pubblica, al di là del già previsto adeguamento dei coefficienti di trasformazione, si pone la questione di un accorciamento del percorso di stabilizzazione da conseguire con una attenta valutazione dei possibili interventi correttivi. E, tra questi, la Corte ha, da tempo, rilevato l'attenzione crescente che, anche in altri paesi, va assumendo l'innalzamento dell'età pensionistica. Un tale obiettivo resta cruciale. Va rimarcato come su questo fronte sarebbe preoccupante se norme volte a superare le rigidità poste dal cosiddetto scalone comportassero un arretramento in termini di

risparmi di spesa rispetto agli stessi risultati prefigurati dalla legislazione vigente (legge Tremonti-Maroni) e non puntassero comunque, in aggregato, ad un innalzamento dell'età effettiva di uscita dal lavoro.

In tema di pubblico impiego, le valutazioni della Corte sono orientate a rilevare l'insufficiente attenzione finora riservata alle correzioni da apportare ai procedimenti in materia di politiche retributive, anche in relazione alla progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l'unica soggetta a controllo esterno) rispetto alla contrattazione integrativa. Primi correttivi - la cui efficacia dovrà essere valutata in sede di applicazione - sono contenuti sia nell'enunciazione delle linee di riforma in tema di pubblico impiego, concentrate su indirizzi condivisibili di gestione più efficace dell'allocazione del personale e del rapporto di lavoro, sia più di recente, nell'accordo del 6 aprile 2007 in tema di politiche retributive a livello centrale e periferico.

5.5. Elementi di incertezza derivano anche dall'applicazione delle nuove norme che regolano il Patto di stabilità interno. Il riferimento al saldo di bilancio, l'ampliamento della capacità fiscale delle Amministrazioni territoriali (con la previsione di tasse di scopo e l'estensione dei margini di flessibilità sui tributi propri e addizionali) e l'introduzione, anche nel caso di tali Enti, di meccanismi di correzione automatica degli squilibri rappresentano progressi significativi verso una responsabilizzazione finanziaria degli Enti territoriali.

Tuttavia il meccanismo adottato per il miglioramento dei saldi finanziari delle Amministrazioni locali introduce, in mancanza di adeguati meccanismi compensativi, elementi distorsivi non marginali (il blocco dell'accesso all'indebitamento per gli Enti in avanzo finanziario nel triennio 2003-2005), che rendono le soluzioni introdotte ancora provvisorie e soggette a modifiche. Ha infatti indebolito il disegno complessivo la abolizione della previsione normativa della possibilità di compensare l'indebitamento; un meccanismo che, superata l'urgenza posta dal raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, poteva rendere il Patto gestibile e compatibile con le esigenze di investimento degli Enti.

La rilevanza della correzione richiesta rende non marginali i timori di un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato. Certamente ne deriverà un ridimensionamento o un rinvio dei progetti di investimento già deliberati, che prevedevano un ricorso a debito; effetto non limitato agli Enti che tra il 2003 e il 2005 presentavano disavanzi.

Mal si concilia, infine, con la rigidità e il rigore delle norme e la stessa credibilità del percorso di aggiustamento, la eliminazione delle misure di penalizzazione previste per gli Enti che non hanno rispettato il Patto nel 2006.

5.6. Le misure previste in campo sanitario si muovono nel più ampio quadro del Patto per la salute sottoscritto nel settembre scorso. L'obiettivo principale è ottenere una stabilizzazione della spesa, gestendo un complesso processo di rientro dei disavanzi nelle Regioni in squilibrio strutturale ed incentivando un recupero di appropriatezza delle prestazioni.

Funzionali a tali obiettivi sono le misure di contenimento dei costi e i meccanismi di compartecipazione alla spesa introdotti con la Finanziaria che rafforzano ed integrano, nel caso delle Regioni in disavanzo, la predisposizione di piani di rientro.

Il rafforzamento delle misure introdotte con la Finanziaria 2006 a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo (con il mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote), la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei piani di rientro e di un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione regionale (che accompagna, e non sostituisce, lo sforzo fiscale regionale) sembrano rendere l'obiettivo conseguibile. Nei primi mesi del 2007 sono stati definiti i piani di rientro per 5 Regioni in disavanzo (Lazio, Campania, Abruzzo, Liguria e Molise). L'adozione di un monitoraggio infra-annuale mira ad evitare, che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale.

Le misure assunte per il contenimento della spesa farmaceutica hanno dimostrato di produrre risultati di rilievo già a partire dal 2006. A consuntivo, la spesa farmaceutica, che nel primo semestre aveva mostrato tassi di crescita particolarmente rilevanti (+10 per cento), ha registrato una crescita del 4 per cento. Un risultato, tuttavia, che presenta caratteristiche regionali ancora differenziate. Si conferma, infatti, che tali misure possono consentire di ottenere nel breve periodo un sollievo per la spesa regionale, ma che non possono sostituire una più attenta valutazione dell'attività prescrittiva, ancora caratterizzata da rilevanti differenze a livello territoriale.

Più incerto il risultato che si potrà avere dalla introduzione di sistemi di compartecipazione alla spesa nei casi di maggiore rischio di inappropriata spesa. Sugli esiti finanziari di tali forme di *copayment* pesano, infatti, situazioni specifiche regionali nei livelli di esenzione.

Il rilievo del processo avviato e la necessità di garantire livelli essenziali di assistenza possono richiedere aggiustamenti ulteriori nel percorso finanziario individuato.

5.7. Se dunque sul fronte delle entrate sono necessarie ulteriori e definitive conferme circa la maggiore "sensitività" del gettito alla crescita dell'economia e delle basi imponibili, su quello delle spese l'annunciato processo di complessiva *review* e le positive

misure adottate anche con la Finanziaria per l'anno in corso con riguardo ad alcuni degli importanti comparti sopra menzionati non possono mettere in secondo piano il fatto che, senza interventi decisi e tempestivi sui segmenti quantitativamente più rilevanti della spesa primaria (pensioni e pubblico impiego), difficilmente questa potrà essere ricondotta su un sentiero di apprezzabile riduzione in termini di prodotto interno lordo.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

L'ordinamento contabile

- 1. Premessa.**
- 2. Contenuti e tempistica del documento di programmazione economica e finanziaria.**
- 3. Conformazione della Legge finanziaria.**
- 4. Rafforzamento del ruolo del bilancio dello Stato.**

1. Premessa.

1.1. Durante la sessione di bilancio relativa all'esercizio 2007 si sono reiterate in modo ancora più accentuato che in passato quelle incongruenze che la Corte aveva segnalato da ultimo nella relazione per l'anno 2005; e tali incongruenze hanno riguardato sia il metodo che il merito.

1.2. Sotto quest'ultimo profilo la manovra, limitandosi a rispettare gli obiettivi di saldo fissati dal documento di programmazione economica e finanziaria, contraddice però in modo sostanziale le indicazioni del documento stesso, che era prevalentemente nella direzione di un contenimento della spesa e non di un aumento della pressione fiscale.

1.3. Per quanto riguarda il metodo, la Legge finanziaria, oltre ad accentuare la divaricazione dai canoni che dovrebbero caratterizzarla per quanto attiene sia ai contenuti che all'iter formativo, ha assommato in un unico articolo un numero di disposizioni mai raggiunto in passato, varate per di più con procedura anomala.

La Legge finanziaria è risultata così più che mai ipertrofica ed ha accolto anche disposizioni che si prestano ad incidere sulla suddivisione di poteri fra Governo e Parlamento.

1.4. Si è riproposto inoltre il problema costituito dal ridimensionamento del ruolo del bilancio, legato all'introduzione della Legge finanziaria e al nuovo assetto costituzionale che si va delineando con il potenziamento del sistema delle autonomie. Per altro verso continuano ad essere solo parzialmente recepiti i principi insiti nella cosiddetta legge Ciampi. La classificazione accolta, che intendeva valorizzare le unità previsionali di base a livello politico ed i capitoli a livello amministrativo, ha dato luogo ad aggregazioni per lo più di tipo formale di limitata significatività che non hanno certo esaltato la valenza funzionale del documento contabile, rimasto di difficile leggibilità, sì da far emergere l'esigenza di una più razionale riclassificazione basata su missioni e programmi.

Ed è per questo che è sembrato ormai indifferibile l'avvio di quella fase di studio e di riflessione, auspicata dalla Corte dei conti e da realizzare preferibilmente in due fasi: la prima attraverso una più puntuale e rigorosa applicazione della legislazione vigente in tema di contabilità pubblica e la seconda con una rimodulazione della legislazione stessa che tenga conto delle esigenze via via manifestatesi e fin qui disattese, da perseguire anche nel rispetto dei ruoli degli organi costituzionali che concorrono alla formazione ed al varo della manovra di bilancio.

2. Contenuti e tempistica del documento di programmazione economico finanziaria.

2.1. E' noto che, per l'articolo 3 della legge 5 agosto 1978 n. 468, come successivamente modificato ed integrato, il documento di programmazione economica e finanziaria è chiamato a definire la manovra di finanza pubblica di cui illustra indirizzi ed obiettivi per il periodo compreso nel bilancio pluriennale; esso indica inoltre i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale e della Legge finanziaria nonché i disegni di legge collegati, ciascuno dei quali deve recare disposizioni omogenee per materia.

Di detto documento e della sua utilità si è molto discusso, con opinioni divergenti, in passato ed anche di recente, nel corso dell'indagine conoscitiva dinanzi alle Commissioni riunite bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

In disparte ogni considerazione sulla valenza giuridica del DPEF, che è mero atto di indirizzo del Governo destinato a sfociare in risoluzioni parlamentari, si è osservato che il