

Le entrate

5. Nel 2007 si conferma, da un lato, la tendenza ad un progressivo miglioramento della complessiva gestione del sistema impositivo, e, dall'altro, il persistere di antiche carenze e l'insorgere di nuove criticità e di nuovi rischi.

Valutazioni positive attengono, non solo alla ininterrotta, ancorché ridimensionata, crescita delle entrate finali (soprattutto tributarie), ma anche all'aumentata quota di accertamenti riscossi e versati, alla diminuzione delle entrate *una tantum* (ridotte di un terzo rispetto all'esercizio 2006), al calo dell'incidenza sul totale delle entrate tributarie di natura volontaria, aleatorie o comunque soggette a grande variabilità. L'esercizio 2007 fa registrare, quindi, un miglioramento della composizione del gettito dal punto di vista strutturale; un miglioramento sicuramente riconducibile anche al recupero a imposizione di consistenti basi imponibili tradizionalmente erose, eluse od evase. Particolarmente significativi sono i risultati della lotta all'evasione, in termini non solo di maggiore imposta accertata attraverso i controlli, ma anche di aumentata capacità di riscossione degli importi iscritti a ruolo e, soprattutto, di maggiore adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi (ad aliquote invariate) – consentono di ritenere che ci si trova effettivamente in presenza di una più ampia adesione spontanea sulla cui dimensione e strutturalità è necessario tuttavia mantenere un atteggiamento prudente.

Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono anche state formulate stime ufficiali che, pur nella loro accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del Pil e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

Anche le prime informazioni sui risultati a consuntivo delle misure fiscali introdotte con la finanziaria per il 2007 (disponibili anche grazie all'apporto conoscitivo offerto dalla stessa Amministrazione) inducono a guardare con prudenza all'efficacia degli interventi. Il saldo netto della manovra, prevista *ex ante* in 16,6 miliardi, dovrebbe essere ridimensionato a consuntivo di una percentuale tra il 17 ed il 20 per cento.

Un esempio della scarsa affidabilità delle stime, quando si ha a che fare con i comportamenti dei contribuenti, è offerto dall'effetto diretto di adeguamento alle soglie di congruità degli studi di settore: il maggior gettito, stimato *ex ante* in 1.600 milioni, risulta a consuntivo ridimensionato di oltre un terzo, commisurandosi ad un solo miliardo. Ciò induce ad interrogarsi sugli effetti che potranno avere le più recenti innovazioni introdotte proprio in tema di studi di settore e che, com'è noto, fanno ricadere sugli uffici l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica.

Così come interrogativi si pongono in termini di rischi di incertezza e di conflittualità connessi all'applicazione del nuovo regolamento del MEF, che, fra l'altro, attribuisce al Dipartimento delle finanze poteri di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte dell'Agenzia delle entrate di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dell'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

6. Sviluppi positivi e permanere di carenze antiche vanno segnalati anche per ciò che attiene alla gestione contabile del bilancio dell'entrata.

Positive le innovazioni del bilancio 2008, verificate dalla Corte nella loro applicazione sperimentale al bilancio 2007. Bilancio e rendiconto potranno tuttavia diventare strumenti di effettivo monitoraggio dell'evoluzione strutturale o meno del gettito nella misura in cui si farà chiarezza sulla natura di una serie di proventi che ora vengono classificati, non senza ottimismo, fra le entrate ricorrenti: in particolare, nel caso delle entrate extra tributarie, le entrate ricorrenti ammontano ad appena 392 milioni, mentre le una tantum individuate dalla Corte risultano pari a 5,3 miliardi.

Un maggior realismo va constatato nella rappresentazione in bilancio dei residui attivi da riscuotere, abbattuti del 68 per cento, peraltro con procedure sempre più opportunamente basate su metodi e criteri di classificazione analitica, e non più complessiva, del loro grado di esigibilità. Restano da analiticamente esplorare le cause che hanno portato alla formazione di una massa di residui attivi che in partenza assommavano a ben 351 miliardi, e che, anche dopo il drastico abbattimento operato, si

cifrano a fine 2007 in oltre 126 miliardi, mentre il loro indice di riscossione netta (per effetto del mancato versamento di riscossioni degli anni precedenti) è stato nell'esercizio addirittura negativo.

Si conferma la necessità di una più attenta e consapevole gestione delle entrate extra tributarie (tra cui le multe e le sanzioni non tributarie) per le quali gli accertamenti si trasformano in riscossioni solo per poco più della metà, rispetto al 94 per cento delle entrate tributarie. I residui attivi, da parte loro, sempre per le entrate extra tributarie, hanno un indice di riscossione che è stato in media del 2 per cento nel corso degli ultimi quattro anni, anche se i residui stessi, dell'ordine di poco meno di 8 miliardi, ai fini della rappresentazione in bilancio vengono tutti ottimisticamente classificati come "di riscossione certa quantunque ritardata".

L'ordinamento contabile

7. Il difficile processo di attuazione della legge di riforma del bilancio del 1997 ha mostrato significativi progressi, ponendo le premesse per un collegamento del nostro ordinamento con i principi contabili internazionali del settore pubblico e, in particolare, con quelli condivisi in sede di Unione europea.

La riclassificazione in senso funzionale, adottata in tempi rapidi per il bilancio dello Stato, va sostanzialmente apprezzata. Ma essa deve essere accompagnata da coerenti interventi sul piano organizzativo.

Si pone, ora, l'esigenza di un progressivo affinamento del complesso processo di definizione dei nuovi aggregati decisionali, accompagnato da modifiche normative che avviino a soluzione le questioni emergenti, in primo luogo affrontando il problema dello sviluppo prospettico delle innovazioni introdotte, con particolare riguardo al miglior perseguimento degli obiettivi programmatici.

In questa sede va posto l'accento sulle inevitabili conseguenze gestionali e organizzative: occorre, infatti, assicurare il processo più idoneo al miglior perseguimento degli obiettivi, anche mediante una struttura amministrativa coerente con il disegno funzionale alla base delle missioni e dei programmi. Vanno, al riguardo, utilizzate appieno tutte le potenzialità scaturenti dal nuovo sistema, al fine di ottenere un effettivo miglioramento della gestione in funzione dei risultati.

Un cenno merita il riflesso dell'innovazione sulla struttura della legge finanziaria, le cui disposizioni dovrebbero essere formulate in maniera congrua con gli aggregati definiti nel bilancio, analogamente a quanto operato nel disegno di legge finanziaria per il 2008. L'impostazione iniziale del disegno di legge per missioni e programmi è stata sostanzialmente superata nella legge approvata a causa dell'accorpamento in tre soli articoli introdotto con i maxi emendamenti finali. Ma essa è stata recuperata e ampliata nell'allegato conoscitivo predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato, documento questo

che potrebbe costituire utile strumento per sottoporre al Parlamento una esposizione congiunta dello *stock* consolidato nel bilancio a legislazione vigente e delle correzioni disposte dalla finanziaria.

Sembra, inoltre, necessario ridefinire il ruolo del bilancio gestionale per renderlo idoneo a perseguire gli obiettivi assegnati ai programmi nell'ambito delle missioni, considerato che la sua attuale estrema rigidità limita la possibilità di conseguire i risultati attesi.

Un possibile sviluppo di tale problematica potrebbe essere rinvenuto anche nella strutturale acquisizione del meccanismo introdotto con il comma 507 della legge finanziaria 2007, approfondendo la possibilità di variazioni amministrative che rendano il processo gestionale più funzionale agli obiettivi.

Appare indispensabile tener conto del proliferare, negli anni più recenti, di numerose norme di contenimento della spesa, fondate su disposizioni di deroga a regole generali, che incidono sui normali meccanismi previsti dalla legge per la loro formazione o gestione.

Basti pensare alla cosiddetta regola del 2 per cento, ai limiti posti alle riassegnazioni di entrate o all'impegnabilità mensile della spesa, alla creazione di fondi per la flessibilità o per i debiti pregressi, alla riduzione dei termini di conservazione dei residui, alla sospensione dell'impegnabilità e/o dell'erogabilità, e così via. Sono disposizioni che tentano di far fronte a difficoltà operative mediante modifiche, temporanee o permanenti, a norme di contabilità.

La Corte in proposito sollecita una sistematica revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato, anche in considerazione delle innovazioni intervenute nell'ambito di una complessiva riforma degli strumenti di governo della finanza pubblica.

8. Si attende ancora piena definizione dei rapporti finanziari conseguenti al nuovo assetto delle competenze tra Stato e Regioni, anche per tener conto delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale.

In tale ambito, occorre provvedere all'armonizzazione dei bilanci pubblici, nel presupposto che la trasparenza dei bilanci costituisca l'indispensabile premessa per un efficace coordinamento della finanza pubblica, anche, e soprattutto, ai fini del controllo affidato alla Corte dei conti sugli enti territoriali.

La legislazione di spesa

9. Per quanto riguarda la legislazione di spesa, il rilievo finanziario dei provvedimenti d'urgenza resta eccezionalmente elevato, essendo pari ad oltre il 90 per cento degli oneri che ricadono sul bilancio triennale.

Questa concentrazione determina gravi effetti negativi, soprattutto per l'inserimento, in sede di conversione, di nuove disposizioni di spesa, che non sono di norma accompagnate da relazioni tecniche in grado di consentire attendibili valutazioni di congruità degli stanziamenti e la cui copertura avviene spesso non soltanto al di fuori della programmazione della spesa effettuata nella sessione di bilancio, ma anche attraverso modalità estranee alla legge di contabilità.

I provvedimenti finanziari più significativi dell'anno sono i due decreti-legge connessi all'utilizzazione dei cosiddetti "tesoretti" a copertura della parte più cospicua degli oneri.

La Corte ha osservato al riguardo che non risponde a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione – tanto più in epoca lontana dalla chiusura dell'esercizio – di maggiori entrate, formatesi nel corso dell'esercizio stesso, per finanziare spese certe: ciò, indipendentemente da altri aspetti contingenti, tra cui l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare infatti lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Questa modalità di copertura presenta, inoltre, il rischio che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente possa costituire una riserva per la copertura di nuovi oneri, eludendo così elementari esigenze di trasparenza e corretta impostazione del bilancio.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è stata nuovamente caratterizzata dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico. In considerazione della necessità di garantire, nella massima misura possibile, il percorso di miglioramento strutturale dei conti pubblici sarebbe però positiva una riconsiderazione dell'opportunità di utilizzare questa modalità di copertura e di

procedere, invece, al reperimento di effettive nuove risorse a copertura delle nuove spese.

A proposito di legislazione di spesa, va infine richiamata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 213 del 2008: in essa la Corte ha dichiarato la illegittimità di una legge regionale che prevedeva la copertura di oneri attuali con entrate future, riaffermando nel contempo la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, con riferimento all'art. 81 Cost., in sede di giudizio di parificazione (nella specie nel rendiconto generale di una regione a statuto speciale).

L'organizzazione amministrativa e i suoi addetti

10. Gli assetti organizzativi dell'amministrazione hanno assunto, negli ultimi anni, un rilievo di prim'ordine sia nelle politiche di contenimento e riduzione della spesa, sia in quelle di ausilio allo sviluppo economico e produttivo.

Tale rilievo risponde ad una serie di esigenze largamente avvertite, consistenti nel ridurre i costi amministrativi sulla gestione delle imprese, nell'accrescere la produttività delle strutture pubbliche in relazione alle funzioni esercitate, nella semplificazione delle procedure amministrative, nell'eliminazione di adempimenti defatiganti per i cittadini e le imprese, nel restituire efficienza e imparzialità al personale pubblico.

In questa prospettiva sono stati adottati, anche nel 2007, provvedimenti normativi che hanno inteso ridimensionare le strutture ministeriali (in termini sia di apparati che di personale addetto), sopprimere enti pubblici, riordinare e semplificare interi complessi normativi e procedimenti amministrativi, esternalizzare attività e servizi, sottoporre a verifiche costanti il rapporto fra risorse e obiettivi. Il tutto con esiti finora insoddisfacenti.

Gli apparati ministeriali sono stati ridotti nel numero e riportati al disegno tracciato nel 1999, seguito, in concomitanza con l'inizio della XVI legislatura, da una nuova fase di ristrutturazione interna. La semplificazione normativa ha mosso alcuni passi importanti, ma restano da conseguire ben più consistenti risultati (per il che, la responsabilità della semplificazione è stata attribuita ad un apposito ministro senza portafoglio).

Le innovazioni organizzative sono rimesse, sovente, a procedure complesse e farraginose, che impediscono il sollecito adattamento delle strutture alle mutevoli esigenze. Le articolazioni interne delle Amministrazioni riflettono, il più delle volte, le esigenze del personale addetto, piuttosto che quelle di un'organizzazione razionale ed efficiente. I controlli interni, che avrebbero il compito di verificare costantemente l'economicità delle gestioni pubbliche e l'efficienza operativa dei dirigenti, sono tuttora lontani, nella maggior parte dei casi, dall'aver raggiunto un soddisfacente livello di funzionalità. Le massicce immissioni in ruolo di personale precario rischiano di produrre effetti di irrigidimento a lungo termine delle strutture amministrative.

Mancano ricognizioni attendibili circa gli effetti finanziari delle riforme, dei riordini o delle razionalizzazioni di tempo in tempo previsti dalle norme.

Del tutto insufficiente, infine, l'attenzione che è stata finora prestata ai pur rilevanti "costi organizzativi" derivanti dalla nuova produzione legislativa.

In ogni caso, le tematiche dell'organizzazione amministrativa sono destinate a divenire altrettanti snodi problematici all'interno dei processi d'innovazione che sono stati attivati al fine di accrescere l'efficienza e la qualità della spesa (la *spending review* e la ristrutturazione del bilancio statale per missioni e programmi).

Interventi riformatori sono necessari, sul versante del federalismo amministrativo e fiscale, che richiede allo Stato centrale di sviluppare forti capacità di raccordo e coesione fra le diverse componenti del sistema amministrativo, realizzando – altresì – l'obiettivo di conferire al sistema delle autonomie le funzioni di interesse locale, in attuazione del principio enunciato dall'art. 118, 1° comma, della Costituzione.

11. A sua volta, la materia del personale pubblico è attraversata da problematiche che riflettono, per un verso, la necessità di ammodernare l'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico e, per altro verso, l'esigenza di accrescere i nessi fra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle Amministrazioni.

La crisi del sistema di relazioni sindacali è, poi, resa palese dalla sostanziale sospensione della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009, nell'attesa di pervenire a modifiche ordinamentali che consentano, da un lato, di non predeterminare in legge finanziaria le risorse destinate alla contrattazione e, dall'altro, di portare a tre anni (dai due attuali) la durata dei contratti collettivi.

La stipula di un “*Memorandum d’intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” (gennaio 2007) aveva posto alcune premesse per l’instaurazione di precise correlazioni fra indici di produttività del lavoro e incrementi retributivi, ma i relativi indirizzi sono stati disattesi dai contratti collettivi stipulati nel 2007 e nei primi mesi dell’anno in corso.

Problematiche irrisolte restano quelle che attengono ai rapporti fra la contrattazione collettiva e i generali equilibri di finanza pubblica, sui quali è forte l’incidenza degli andamenti di spesa per il personale.

Si tratta di punti critici che la Corte ha, da tempo, affrontato offrendo all’attenzione del Parlamento suggerimenti per interventi correttivi. I temi principali riguardano la natura degli atti di indirizzo all’ARAN per la contrattazione collettiva; le procedure di monitoraggio e di fissazione dei tetti all’espansione della spesa per rinnovi contrattuali; la relativa inadeguatezza delle informazioni sulla distribuzione del personale pubblico tra le diverse aree e qualifiche; la verifica di sostenibilità finanziaria degli oneri derivanti dalla contrattazione nazionale per il personale non statale; gli strumenti di controllo sulla contrattazione decentrata; la contrattazione integrativa per l’aumento della produttività; la tendenza ad intervenire per legge nella materia retributiva.

Gli interventi correttivi possono essere così sintetizzati:

- *indirizzi all’ARAN per la contrattazione collettiva*: gli indirizzi impartiti all’ARAN dal Governo e dai comitati di settore dovrebbero costituire “atti di prerogativa” dei datori di lavoro pubblici nei confronti dell’organo tecnico deputato alla contrattazione. Essi risultano, invece, specie in tempi recenti, negoziati con le organizzazioni sindacali o addirittura sostituiti da accordi diretti – come quelli dell’aprile e del maggio 2007 e lo stesso *memorandum* del gennaio 2007 – fra Governo e sindacati;

- *spesa per i rinnovi contrattuali*: la spesa effettivamente sostenuta per i rinnovi contrattuali è sistematicamente superiore sia a quella programmata nei documenti di bilancio, sia a quella che risulta dalla somma degli oneri “dichiarati” dai contratti di ciascuna tornata. E’, pertanto, necessario ridisegnare gli strumenti di programmazione e monitoraggio della spesa e dei suoi andamenti, sia valorizzando il ruolo dei controlli interni, sia fissando tetti invalicabili all’incremento della spesa per via amministrativa o contrattuale;

- *base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione*: i consistenti passaggi di personale a superiori livelli o categorie professionali, prodotti dalle modifiche apportate all’ordinamento professionale, hanno determinato, relativamente ai comparti non statali, l’innalzamento della base retributiva sulla quale sono stati calcolati gli incrementi previsti dai rinnovi contrattuali. Mentre, infatti, per i comparti statali, gli incrementi vengono calcolati (direttamente dalle leggi finanziarie) escludendo gli effetti prodotti dalla contrattazione integrativa della precedente tornata contrattuale, per i comparti non statali tale base è costituita (in mancanza di una predeterminazione degli incrementi in legge finanziaria) dalle “retribuzioni di fatto”, comprendenti anche gli effetti della contrattazione integrativa. A tale inconveniente si è, di recente, posto rimedio, attribuendo alla contrattazione per il comparto delle Amministrazioni statali la funzione di “paradigma” per gli incrementi retributivi da riconoscere al personale degli altri comparti ma persistono incertezze sull’applicazione di

tale misura;

- *quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla contrattazione nazionale*: l'onere dei contratti collettivi è definito dall'ARAN utilizzando – al pari della legge finanziaria – dati riferiti a due o tre anni precedenti e, quindi, superati dalla dinamica del *turn over* e dagli effetti dei c.d. “percorsi professionali di carriera” realizzati sulla base del precedente contratto collettivo; donde il rischio di possibili esorbitanze di spesa, peraltro verificabili solo a consuntivo. Ad impedire una siffatta evenienza, e al fine di formulare corrette previsioni di spesa, si impone la necessità di operare su dati costantemente aggiornati, che tengano conto sia della reale distribuzione del personale fra le diverse aree e qualifiche, sia dei mutamenti quantitativi che si verificano nell'ambito soggettivo di applicazione dei contratti, per effetto di specifici interventi del legislatore (come quelli relativi, ad esempio, a riduzioni di organico o alla stabilizzazione di precari);

- *contrattazione nazionale per il personale appartenente ai comparti non statali*: gli oneri di questi contratti gravano, in linea di principio, sui bilanci degli enti, ma mancano dimostrazioni persuasive – sia nelle “attestazioni” dei comitati di settore, sia nelle analisi dell'ARAN – circa la loro effettiva sostenibilità da parte degli Enti. Donde la necessità di elaborare uno o più campioni rappresentativi dei diversi comparti, sui quali effettuare le valutazioni di sostenibilità della spesa;

- *efficacia dei controlli sulla contrattazione decentrata*: tali controlli, per quanto suscettibili – allo stato attuale della legislazione – di essere estesi a tutte le Amministrazioni, non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi annualmente stipulati dalle oltre 10.000 Amministrazioni dei diversi comparti. I campioni rappresentativi di Amministrazioni, ai quali s'è fatto riferimento più sopra, potrebbero essere utilizzati anche per effettuare controlli “mirati” sulla contrattazione decentrata;

- *incrementi retributivi riservati alla contrattazione integrativa “per l'aumento della produttività”*: in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, tali incrementi si traducono in erogazioni largamente svincolate dalla verifica di un'accresciuta funzionalità delle attività e dei servizi resi dalle Amministrazioni e dai loro addetti. Ne discende l'urgenza di mettere a punto sistemi di controllo della produttività individuale e collettiva, sulla base di indicatori – omogenei per insiemi di enti – da elaborare con il concorso di tutte le Amministrazioni (eventualmente con il coinvolgimento della Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281/1997).

La finanza locale e il Patto di stabilità interno

12. La scelta effettuata lo scorso anno di estendere, per le Regioni, l'operatività del Patto di stabilità interno a tutta la spesa (fatta eccezione per quella sanitaria) e di far riferimento per gli enti locali non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio, sembra aver ottenuto i risultati attesi, almeno sotto il profilo quantitativo.

Per il comparto delle Amministrazioni locali l'indebitamento complessivo si è ridotto da circa 17 miliardi nel 2006 a meno di uno nel 2007. Si è interrotta inoltre la forte crescita del debito evidenziata negli ultimi anni, cosicché il relativo peso resta pari al 7,1 per cento del prodotto.

Netta è la decelerazione delle uscite complessive (+0,5 per cento contro il 4,2 per cento del 2006). Sono le spese correnti a segnare una sostanziale stasi sui livelli assoluti dello scorso anno. Al netto degli interessi (che risultano in forte aumento, +21,3 per cento), le uscite correnti si sono ridotte di mezzo punto percentuale, invertendo una tendenza alla crescita a tassi superiori a quelli del prodotto che aveva condizionato i risultati degli ultimi anni. Le spese in conto capitale presentano invece una variazione del

3,3 per cento, soprattutto dovuta alla crescita dei contributi agli investimenti delle imprese (+10,1 per cento), mentre gli investimenti fissi lordi continuano a flettere in termini reali.

Si rafforza nell'anno l'aumento delle entrate (+6,8 per cento) già rilevato nel precedente esercizio. Sono principalmente le imposte dirette a presentare gli aumenti maggiori (+13,1 per cento). Un risultato da ricondurre soprattutto agli incrementi nel prelievo disposti dalle regioni in disavanzo strutturale in sanità e all'introduzione, con la finanziaria per il 2007, dei versamenti in acconto per l'addizionale comunale all'Irpef.

13. I dati relativi al monitoraggio del Patto per il 2007 indicano per le Regioni una sostanziale tenuta degli obiettivi, pur non mancando segnali di difficoltà crescenti sul fronte dei pagamenti, soprattutto per le Regioni meridionali. Le spese complessive soggette a vincolo si sono ridotte in termini di impegni di circa l'8 per cento mentre in termini di pagamenti di solo lo 0,1 per cento.

L'estensione del Patto a tutta la spesa non sanitaria ha permesso di rendere più stringente il vincolo, riducendo gli spazi anche per comportamenti elusivi. Si confermano tuttavia le difficoltà, già rilevate nel passato, di ottenere un effettivo contenimento della spesa corrente; forte resta il rischio, dunque, che come avvenuto negli ultimi anni, si verificino ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare in quella di investimento.

Anche l'esame svolto sull'attuazione del Patto di stabilità degli Enti locali presenta risultati positivi. Sia per le Province che per i Comuni si evidenziano saldi, di competenza e di cassa, migliori di quelli attesi. Limitati risultano i casi di inadempienza: il 10 per cento delle Province, l'11 per cento dei Comuni.

Le inadempienze discendono per alcune Province dalla necessità di sostenere elevati livelli di pagamenti in conto capitale a seguito della conclusione nell'anno di investimenti di importo rilevante.

Per i Comuni, invece, le inadempienze sono riferibili a pochi enti di ridotte dimensioni (il 13 per cento degli enti esaminati con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e circa il 10 per cento di quelli tra i 10.000 e i 50.000 abitanti) mentre, dei maggiori, solo uno non ha colto l'obiettivo.

Basi di riferimento e meccanismi operativi hanno finito, nel caso degli enti locali, con il rendere l'osservanza formale del Patto meno ardua rispetto alle attese. Piuttosto, sulle scelte degli enti hanno continuato ad influire i limiti alle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente, destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale.

I primi dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2007 sembrano confermare anche i timori, avanzati al momento della modifica del Patto, che i saldi, basati su livelli di riferimento (di cassa) di esercizi passati,

introducessero ulteriori distorsioni, incidendo sulla dinamica delle spesa in conto capitale di quegli enti che, per caratteristiche cicliche o ritardi nella realizzazione di interventi, si fossero trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo; che limitate fossero, soprattutto, le prospettive per una effettiva riduzione nell'incidenza della spesa corrente.

I dati di competenza forniscono, poi, alcune tendenze più preoccupanti: una crescita degli stanziamenti per spesa corrente ed un calo ulteriore della progettualità in conto capitale nelle realtà territoriali minori.

Se è pertanto positivo che si siano introdotti con la finanziaria per il 2008 correttivi volti a contenere gli effetti indesiderati delle distorsioni rilevate nello scorso esercizio, è innegabile che il vero nodo è quello della riqualificazione della spesa mediante una attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale.

Pur tutelando l'autonomia gestionale locale, è necessario portare a compimento un processo di riduzione della spesa corrente "inappropriata" e improduttiva. Il passo fondamentale in tale direzione consiste nel rendere effettiva la possibilità di valutare le implicazioni economiche e i costi delle scelte gestionali.

Ma si tratta anche, come più volte sottolineato dalla Corte, di recuperare il significato informativo dei documenti economici e contabili delle amministrazioni locali, troppo spesso privi delle caratteristiche necessarie a rendere comprensibili i rapporti tra risorse amministrate e servizi resi ai cittadini.

Va urgentemente risolto il nodo della leggibilità gestionale condizionata da assetti di *governance* delle amministrazioni locali spesso non chiari. Su questo terreno i lavori portati avanti dall'Osservatorio sulla finanza locale possono essere una utile base per un rapido intervento di riforma contabile. Anche nell'ambito del processo di privatizzazione delle società di servizio, deve essere consentita una maggiore chiarezza nei costi di produzione dei servizi oltre che un auspicabile aumento dell'efficienza gestionale.

Come spesso sottolineato dalla Corte, per dare certezza al sistema, consentire un'effettiva pianificazione degli investimenti, rendere credibile e gestibile l'apporto delle realtà territoriali al Patto di stabilità e crescita, è urgente portare a compimento il processo avviato con la modifica del titolo V della Costituzione dando una necessaria autonomia e responsabilità gestionale alle amministrazioni territoriali.

La spesa sanitaria

14. Con il Patto per la salute, il percorso di risanamento del settore sanitario, già intrapreso con la finanziaria per il 2006, è stato reso più incalzante con il rafforzamento delle misure a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo.

Il risultato economico che si è raggiunto in un anno di avvio dei piani di rientro è, sotto questo profilo, soddisfacente. Per la prima volta da anni, la spesa registra un andamento sostanzialmente in linea con le previsioni; vi sono primi segnali di riduzione delle forti e ingiustificate differenziazioni nei costi *pro-capite* per regione in rilevanti settori di intervento (positivo, soprattutto, il risultato ottenuto nella farmaceutica).

Pur in decelerazione rispetto agli anni passati, la spesa presenta ancora variazioni di rilievo, che richiedono l'estensione delle misure di contenimento ad altri settori (specialistica e diagnostica) e il mantenimento dei meccanismi di responsabilizzazione regionale introdotti negli ultimi anni.

I dati finanziari relativi al 2007 (modelli CE del IV trimestre) offrono uno spaccato ulteriore. Le perdite risultano ai livelli minimi rispetto all'ultimo quinquennio. Migliorano i risultati economici delle regioni del Centro Nord, si riduce anche se con andamenti non omogenei il *deficit* delle regioni con i più rilevanti squilibri, mentre alcune nuove aree di crisi assumono contorni più netti.

15. Il processo di rientro dai disavanzi strutturali è ancora problematico. Solo alcune delle Regioni soggette ai piani di rientro hanno fornito ai tavoli di monitoraggio elementi promettenti sulla strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno. Due Regioni dimostrano, inoltre, difficoltà di rilievo ad affrontare le cause profonde degli squilibri finora evidenziati.

I risultati del processo intrapreso, di significato e valenza particolarmente rilevante (per il carattere stringente degli accordi presi, per il rilievo delle risorse mobilitate, per lo sforzo richiesto alle popolazioni coinvolte) devono essere letti anche guardando alla brevità dell'arco temporale previsto per un risanamento che deve incidere su distorsioni strutturali profondamente radicate.

Non si può trascurare che, anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e i primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati fatti passi avanti in materia di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire, a breve, un tempestivo e più efficace controllo della spesa.

Il processo avviato ha anche innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatiche regionali di tutto rilievo a cui ha corrisposto, a livello

centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

I buoni risultati conseguiti nell'anno non consentono di considerare superato o risolto il problema del tendenziale e fisiologico aumento della spesa sanitaria. Sul fronte dell'efficienza ancora molto può essere fatto. E' importante proseguire nel percorso intrapreso con i piani di rientro verso una sempre più consapevole programmazione gestionale e un recupero di appropriatezza delle prestazioni e qualità delle cure.

E' innegabile che la dimensione ancora ampia dei servizi da migliorare (non autosufficienza, assistenza domiciliare...) e gli elementi che spingono ad un aumento dei costi di gestione della sanità non possono consentire di considerare esaustivo il percorso sin qui delineato. Su almeno due fronti è indispensabile muovere fin d'ora per arricchire il quadro degli strumenti a disposizione degli amministratori regionali: un'attenta valutazione delle esenzioni; un potenziamento ed una estensione dei meccanismi di compartecipazione alla spesa. E' necessario, infatti, alleggerire su questo fronte il peso che grava sulla leva fiscale locale, estendendo l'utilizzo di strumenti più legati alle prestazioni, senza tuttavia rinunciare ad un elevato livello di solidarietà.

Gli interventi in campo previdenziale

16. Nel 2007 la spesa per prestazioni sociali è aumentata del 5,2 per cento, raggiungendo il 17,5 per cento del Pil. L'aumento della spesa pensionistica propriamente detta è stato più contenuto, arrestandosi al 4,1 per cento. Sono, di contro, cresciute del 10,7 per cento le altre prestazioni sociali.

In un'ottica che impone il conseguimento del pareggio di bilancio in tempi più brevi di quelli necessari per ricondurre in equilibrio il sistema previdenziale, la crescita della spesa pensionistica potrà continuare a generare tensioni per la gestione della politica di bilancio.

A tal riguardo, resta ferma la preoccupazione, già altre volte espressa dalla Corte in merito al non immediato adeguamento dei coefficienti di trasformazione, lo strumento

previsto al fine di assicurare l'equivalenza attuariale dei trattamenti, in corrispondenza di un aumento della speranza di vita.

L'originale dettato normativo prevedeva che l'aggiornamento avvenisse ogni dieci anni.

La legge 247/07 ne prevede una riformulazione ma ne rinvia l'operatività al 2010.

Il testo di legge prevede ora che sia costituita un'apposita Commissione con il compito di proporre modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione, tenendo conto di una serie di elementi, tutti di natura non attuariale.

Un mancato adeguamento dei coefficienti produrrebbe un aggravio dei conti pubblici solo nel lungo termine e pertanto il rischio è che la politica economica resti invischiata in un problema di dissonanza cognitiva, mancando di porre oggi le necessarie basi per la conservazione degli equilibri futuri.

Nel complesso, sembra possibile confermare che gli andamenti della spesa pensionistica non presentano più l'urgenza di correzioni emersa nel corso del passato decennio. Tuttavia, i positivi risultati di lungo periodo assicurati dalla riforma contributiva necessitano di essere consolidati da scelte coerenti nel breve e medio periodo.

Un importante fattore capace di rafforzare la tenuta del nuovo sistema pensionistico è dato dalla diffusione della previdenza complementare. A quest'ultima è affidato il compito di elevare il valore monetario dei trattamenti individuali futuri. Il legislatore è intervenuto coerentemente su questo versante, anticipando di un anno l'entrata in vigore della disciplina sulla previdenza complementare, in precedenza prevista a partire dal gennaio 2008.

Osservazioni conclusive

17. In conclusione, il quadro di finanza pubblica del 2007 lascia irrisolti, nella prospettiva di medio lungo-termine, i problemi legati ad un efficace controllo della spesa pubblica primaria, da lungo tempo sollevati anche dalla Corte. Una analisi comparata delle *performances* conseguite nel primo decennio di vita dell'Unione Monetaria Europea illustra efficacemente le difficoltà dell'Italia. L'euro ha consentito al nostro paese di ridurre il peso della spesa per interessi sul Pil di più di quattro punti (ai

prezzi 2007 pari a poco meno di 70 miliardi di euro), mentre in Germania e Francia la riduzione è stata di pochi decimi di punto. Nel contempo, questi due paesi hanno ridotto l'incidenza della spesa corrente primaria: di ben 3,6 punti la Germania, di 0,7 punti la Francia. In Italia la spesa corrente primaria è cresciuta di 1,5 punti di Pil, mentre molto più della metà dell'intero *bonus* derivante dalla riduzione degli oneri per interessi è stato "disperso" in incrementi della spesa pubblica complessiva, anziché per alleggerire il fardello del debito pubblico. Alla fine del decennio, poi, la pressione fiscale è rimasta solo marginalmente al di sotto dell'anno (il 1997) che richiedeva il massimo della "*fiscal fatigue*".

Non sembrano necessarie ulteriori osservazioni per ribadire come, per i prossimi anni, il definitivo risanamento dei nostri conti pubblici non possa prescindere dall'osservanza di regole rigide di evoluzione della spesa pubblica corrente (certamente da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Ma tale impegnativo percorso – pur nell'apprezzamento dei tentativi di affinamento dei meccanismi di *spending review* e di altri singoli interventi di contenimento – non può che prevedere, ad avviso della Corte, l'inclusione nella strategia di controllo di tutti i grandi comparti della spesa.

Il rischio di mancare ancora una volta gli obiettivi di controllo della spesa pubblica si riflette, naturalmente, in quello, non meno grave, di dover necessariamente rinunciare al progetto di allentare gradualmente la pressione fiscale, il cui anomalo livello non è privo di implicazioni negative sullo sviluppo delle attività produttive e sulla allocazione dei fattori della produzione.

PREMESSA

I.

Le manovre di finanza pubblica degli ultimi anni hanno connotato in senso accrescitivo la funzione ausiliaria che la Corte dei conti è chiamata ad assolvere nell'esercizio del controllo sulle Amministrazioni pubbliche, a supporto delle componenti della Repubblica quali individuate dall'articolo 114 novellato della Costituzione italiana.

La legge finanziaria 2006, con i commi 166 e seguenti dell'unico articolo, ha potenziato la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle autonomie territoriali, già prevista dall'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, ai fini non solo della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica ma anche dell'osservanza del patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea; ciò ha fatto attribuendo alle Sezioni regionali capillari compiti di controllo sui bilanci e sui rendiconti degli enti sia locali che del Servizio Sanitario Nazionale, i cui esiti formano oggetto anche dei referti annualmente resi dalla Sezione delle autonomie al Parlamento sugli andamenti generali della finanza locale e regionale.

La legge finanziaria 2007 ha tra l'altro stabilito, con il comma 473 sempre dell'unico articolo, che la Corte dei conti, nella definizione dei programmi annuali di controllo sulla gestione e dei relativi criteri di riferimento, deve tener conto ed includere le priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, coinvolgendo l'Istituto in analisi ed indagini che sfociano talora in elaborate audizioni dinanzi alle Commissioni stesse.

La legge finanziaria 2008, oltre ad introdurre nuove forme di controllo finalizzate al monitoraggio ed al contenimento della spesa di funzionamento soprattutto nel versante del personale, ha innovato ancora – con il comma 65 dell'articolo 3 – alla disciplina recata dall'ultima parte del comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, stabilendo che, in sede