

PREMESSA

1. La Relazione sul rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 2008, è resa al Parlamento in un momento di rilevante trasformazione ordinamentale, sia con riguardo agli aspetti più propriamente riferibili alle regole di contabilità e finanza pubblica - la cui riscrittura è in fase di avanzato esame parlamentare - che al sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali, con la recente approvazione della legge in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Su entrambe le tematiche, di centrale rilevanza nell'evoluzione dell'intero sistema, e destinate a riverberarsi sullo stesso ruolo che il controllo esterno sarà chiamato a svolgere in futuro, la Corte ha reso il proprio contributo al Parlamento in specifiche audizioni. Nel far rinvio generale a quanto in esse riferito, vanno peraltro riprese talune linee essenziali, che concernono in specie le funzioni di ausilio costituzionalmente intestate alla Corte e delle quali l'insegnamento della Consulta ne ha, ancora di recente (sentenze n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007), ribadito il rilievo. In particolare è stato esplicitato anche nel nuovo quadro istituzionale, il nesso tra funzioni di controllo - direttamente ancorate all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, insieme agli altri principi costituzionali - e di ausilio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In questa ottica - nella quale il riferimento al bilancio dello Stato è stato inteso come attinente al bilancio dello Stato - Comunità, cioè della Repubblica, e il referto sugli esiti del riscontro eseguito come riguardante il sistema di finanza pubblica allargata - si sono sviluppati anche i recenti indirizzi programmatici del controllo, i quali hanno evidenziato, con particolare riguardo alla relazione sul rendiconto generale dello Stato, i riflessi applicativi di tali indicazioni giurisprudenziali, recepiti anche in recenti leggi finanziarie (in particolare, 2007 e 2008).

Viene così confermato il ruolo della relazione annuale della Corte, la quale ha assunto rilevanza di referto per il coordinamento dell'intera finanza pubblica e di sede di rappresentazione generale dei risultati delle gestioni pubbliche, così adempiendo anche alla funzione di contribuire al quadro conoscitivo su cui basare le nuove scelte programmatiche ed allocative delle risorse.

Tali aspetti hanno trovato nuovo ed ulteriore alimento nella relazione sul Rendiconto per l'esercizio 2007 impostato, in via sperimentale, nella nuova struttura espositiva del bilancio dello Stato in senso funzionale per missioni e programmi.

2. La rivisitazione della legge quadro di contabilità si accompagna a rilevanti novità nel campo dei principali documenti di finanza pubblica, introdotte soprattutto nell'ultimo biennio (anche utilizzando gli spazi interpretativi consentiti dalla legislazione vigente), incentrate, oltre che sulla conferma della nuova impostazione del bilancio dello Stato anche sul parallelo indirizzo volto a consentire una maggiore elasticità di bilancio, sia in sede previsionale che nel corso della gestione, ferma restando l'invarianza dei saldi di finanza pubblica.

Una migliore definizione della struttura del bilancio per missioni e per programmi, insieme ad una maggiore incisività della programmazione, come opportunamente sottolineato nella stessa relazione al disegno di legge, rappresentano una condizione essenziale affinché le innovazioni già operanti e, soprattutto, quelle innovativamente prefigurate, consentano di rendere pienamente coerenti le esigenze di flessibilità con le compatibilità proprie del sistema.

L'ampliamento dell'elasticità nella fase previsionale va dunque correlata ad un contestuale affinamento della "qualità" del quadro di costruzione del bilancio anche riguardo alle informazioni da inserire nella nota preliminare, per offrire elementi adeguati allo svolgimento del monitoraggio dei flussi finanziari e dei controlli dei risultati e il loro raffronto con gli obiettivi attesi, così come parallelo sviluppo degli appropriati strumenti di verifica ed eventuale riprogrammazione va assicurato anche nel corso della gestione.

3. La nuova impostazione dei documenti di bilancio per missioni e programmi si accompagna alle mutazioni intervenute sia nella XV che nella XVI Legislatura nella struttura di Governo e nel numero dei ministeri. In particolare essa si incrocia con i processi di riforma degli apparati stimolati dall'esigenza di razionalizzazione e di contenimento dei costi.

In tale quadro complessivo, è attualmente all'esame delle Camere lo schema legislativo (Atto n. 82) che dà attuazione alla delega contenuta nella legge 4 marzo 2009, n. 15, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Nell'attuale fase di esame parlamentare, appare prematuro soffermarsi sulle previste innovazioni in tema di controllo, specie per quanto riguarda gli organismi, gli strumenti e le procedure volte a garantire efficienza e trasparenza. Sembra utile, peraltro, sottolineare la

necessità di sviluppare, anche sul piano delle scansioni temporali, un efficace raccordo tra le previste innovazioni relative ai nuovi organismi di valutazione e le funzioni del controllo esterno, anche sullo specifico terreno della relazione sul Rendiconto dello Stato. Tale esigenza — riscontrabile anche nei legami, evidenziati nel provvedimento attualmente all'esame delle Camere, con la programmazione finanziaria — trova, tra le ragioni di fondo, quella di consentire al Parlamento (oltre che alle stesse Amministrazioni) di disporre di un più compiuto quadro d'insieme.

4. Con riguardo al sistema di contabilità economica e finanziaria, la Corte — nel ritenere persuasiva la impostazione accolta dal disegno di legge di riforma, che conferma l'attuale sistema di contabilità finanziaria, con l'affiancamento a soli fini conoscitivi di un sistema di contabilità economico patrimoniale (art. 2, comma 2, lett. d) — ha auspicato che sia intensificato l'impegno congiunto delle principali istituzioni (Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, ISTAT, Corte dei conti), per una piena e tempestiva raccordabilità tra i documenti di bilancio (dello Stato e delle altre Amministrazioni pubbliche) e la rappresentazione della contabilità nazionale. E ciò, non solo in sede di consuntivi, ma anche e soprattutto per il monitoraggio infrannuale. Desta, invece, perplessità la prevista limitazione, in sede di delega, della contabilità finanziaria al solo profilo della cassa, in quanto il sistema oggi vigente — fondato sul doppio criterio competenza giuridica/cassa (che caratterizza la situazione italiana in un contesto internazionale nel quale la maggior parte dei Paesi ricorre al solo bilancio di cassa) —, offre vantaggi almeno sotto due aspetti principali. Consente, da un lato, di meglio corrispondere all'esigenza fondamentale della costruzione di conti pubblici secondo i criteri della contabilità nazionale e della competenza economica, ai fini delle verifiche europee, traendo vantaggio dalla disponibilità sia dei dati di competenza (essenziali per la valutazione degli oneri correnti) che di quelli di cassa (adottati per la stima delle spese in conto capitale). Nello stesso tempo il mantenimento del conto degli impegni costituisce una garanzia di un più rigoroso controllo dei conti pubblici, tanto più in presenza di fenomeni (come quello della crescente evidenza dei debiti sommersi) che incidono negativamente sulla tenuta delle risultanze contabili.

5. Proprio in relazione agli accennati vincoli comunitari ed alla stessa evoluzione dell'ordinamento in senso autonomistico si rivela essenziale l'esigenza di un maggiore *coordinamento della finanza pubblica* sulla base di un'effettiva armonizzazione dei conti dei vari soggetti diversamente inquadrabili nella Pubblica Amministrazione. La leggibilità e la

trasparenza dei conti, anche in funzione dei rapporti con l'Unione Europea, richiede ormai che la decisione di finanza pubblica non sia più limitata al solo comparto statale, ma sia estesa nelle varie fasi al complesso degli enti e degli organismi pubblici.

La legge sul federalismo fiscale ed il disegno di legge quadro dedicano all'argomento una particolare attenzione.

Viene affidata all'emanazione di decreti legislativi l'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici in modo di garantire il rispetto di criteri comuni predefiniti ed uniformi, coerenti per le Regioni e gli altri Enti territoriali, con l'obbligo di osservare il patto di stabilità e crescita e la redazione di bilanci consolidati tali da assicurare le informazioni relative ai servizi esternalizzati.

Norme di carattere generale dovranno inoltre disciplinare il contenuto e la tempistica di presentazione dei documenti di finanza pubblica al fine di assicurare la coerenza con la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica e la coordinata utilizzazione nel quadro della contabilità nazionale.

Un'ultima notazione concerne il raccordo, che si rende indispensabile, tra le disposizioni del disegno di legge quadro sulla finanza pubblica ed i principi e criteri direttivi già adottati nella legge sul federalismo fiscale, che, com'è noto, presenta contenuti e regole di coordinamento finanziario numerose e dettagliate, di sicura incidenza sul processo attuativo della riforma contabile.

6. In questa prospettiva, particolare attenzione merita il *monitoraggio e il controllo dei conti pubblici* cui il disegno di legge dedica il titolo III, con la proposta di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche presso la Ragioneria generale dello Stato, cui è demandata l'acquisizione dei dati ed elementi contabili funzionali ad un razionale monitoraggio permanente degli andamenti della finanza pubblica nella sua globalità e nelle sue componenti. Tale banca dati dovrebbe alimentare il Sistema informativo integrato R.G.S.-Corte dei conti, di cui al d.P.R. n. 367 del 1994, per essere utilizzata anche per le finalità istituzionali proprie dell'Organismo di controllo e di coordinamento esterno. Atteso l'accennato ruolo di garanzia neutrale degli equilibri di finanza pubblica già riconosciuto alla Corte e ribadito nel nuovo contesto istituzionale, sarebbe in proposito opportuno prevedere un coinvolgimento dell'istituto di controllo nelle metodologie e nei criteri di acquisizione ed elaborazione dei dati, fermo restando quanto previsto dall'art. 11, comma 6 della legge 15 del 2009. Si potrebbe così pervenire al consolidamento delle operazioni dell'intero settore pubblico, assicurando la

conoscibilità dei flussi finanziari a sostegno delle valutazioni di coerenza del sistema e di congruità delle azioni amministrative svolte dai diversi livelli di governo.

7. L'adozione delle suddette iniziative, di cui appare superfluo sottolineare la rilevanza, ha come presupposto di realizzabilità una efficace armonizzazione dei conti pubblici e rappresenta un razionale sviluppo di principi e regole volti a consentire la completa conoscenza in tempo reale degli andamenti di finanza pubblica, nelle varie fasi programmatiche, gestionali e di rendiconto.

In tal senso si appalesa essenziale lo sviluppo della strumentazione informatica, che costituisce un cardine ineludibile dell'intero processo inteso a consentire una tempestiva conoscenza dei flussi informativi ed un adeguato supporto alla programmazione ed alla verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche anche per ricalibrare interventi correttivi e di sviluppo. Tali esigenze appaiono di crescente rilievo nell'evoluzione del sistema in chiave autonomistica, che ha ricevuto un deciso avvio con la legge recentemente approvata in materia di federalismo fiscale.

Nel considerare il rilievo strategico di tale legge si ribadisce l'esigenza che si accompagni all'attuazione delle deleghe ivi previste il compiuto processo di definizione anche delle funzioni fondamentali delle autonomie locali e del contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni; elementi, questi, che costituiscono indispensabile termine di riferimento per l'attribuzione delle occorrenti risorse finanziarie.

In coerenza con tale percorso va ridisegnato lo stesso apparato organizzativo dello Stato, così come, più in generale, degli altri enti ed organismi, secondo schemi più semplici ed efficienti, in grado di assicurare l'esercizio ordinato delle diverse competenze, in un ben strutturato sistema policentrico.

In quest'ottica, la riforma intende disegnare un federalismo finanziariamente ed economicamente "sostenibile", mirato a rispettare un duplice vincolo: quello dei parametri di finanza pubblica dettati dall'appartenenza all'Unione Europea e quello della neutralità finanziaria nella riallocazione delle funzioni fra i diversi livelli di governo. Il rispetto del Patto di stabilità e crescita richiede, a sua volta, un efficace coordinamento della finanza pubblica, in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi ai diversi livelli e al tempo stesso una adeguata copertura dei servizi essenziali. D'altra parte, l'utilizzazione di risorse con finalità perequative, così come con riguardo alle "risorse aggiuntive" ed agli "interventi

speciali” a favore delle aree sottoutilizzate del Paese, necessita di un costante e sistematico riscontro dell’economico ed efficiente loro impiego.

Si tratta, inoltre, di garantire un meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni, così da generare un sistema solidale. La conoscenza della destinazione e dell’utilizzo delle risorse e un sistema trasparente di valutazione dei costi per i servizi resi ai cittadini appaiono, infatti, condizioni essenziali per un buon funzionamento del nuovo assetto, anche con riferimento ai valori che oggi godono di nuova ed espressa protezione costituzionale, legata alla concreta tutela dei diritti civili e sociali.

In questa prospettiva il ruolo di controllo esterno, proprio della Corte, appare delinearsi quale “naturale completamento” del sistema avviato, in continuità con quanto disposto negli ultimi anni. Si tratta di un ruolo radicato costituzionalmente, esteso all’intera finanza pubblica, di ausilio a tutti i soggetti che “costituiscono” la Repubblica (art. 114 Cost.) e preordinato al rispetto degli obblighi comunitari. Un ruolo, perciò, in funzione – ad un tempo – di garanzia per la “tenuta” della finanza pubblica nazionale nella rilevazione degli scostamenti dalle regole dell’equilibrio finanziario e di sollecitazione per l’autonoma valutazione, da parte degli stessi Enti, delle misure da adottare, in conseguenza delle irregolarità contabili e gestionali segnalate.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze generali di finanza pubblica

- 1. Premessa**
- 2. La politica di bilancio per il 2008**
- 3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche**
- 4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria**
- 5. La manovra di bilancio per il 2009**

Analisi speciali

Le riduzioni delle spese delle amministrazioni centrali nel 2008: un tentativo di valutazione a consuntivo.

La manovra finanziaria per il 2008 e gli effetti attesi sugli enti territoriali.

Le Amministrazioni locali: obiettivi programmatici e risultati a confronto.

Il patto di stabilità interno. I risultati del monitoraggio delle Regioni.

Il patto di stabilità interno. I risultati del monitoraggio dei Comuni e delle Province.

La spesa sanitaria: i risultati del monitoraggio e le prospettive per il 2009.

1. Premessa

1.1. Nel corso dell'estate 2008, l'economia mondiale è entrata nella recessione più profonda della storia moderna. Le necessarie azioni di contrasto adottate dai governi hanno portato, ovunque, a un allargamento dei bilanci pubblici. Per l'area industrializzata, le organizzazioni internazionali misuravano a fine anno un disavanzo di bilancio pari al 4,6 per cento del prodotto. Per il 2009, il valore dell'indebitamento è atteso salire oltre il 10 per cento del Pil nella media dei paesi industrializzati e oltre il 5 per cento in Europa. In Europa, ventiquattro paesi su ventisette incorreranno in un'infrazione ai sensi delle procedure di sorveglianza sui bilanci pubblici.

Anche in Italia il percorso di riduzione del disavanzo si è arrestato. L'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni è risalito a 43 miliardi di euro, il doppio rispetto al risultato del 2007. In percentuale del prodotto interno lordo, si è passati dall'1,5 al 2,7 per cento. L'avanzo primario si è di contro ridotto di oltre un punto (dal 3,5 al 2,4 per cento). In queste condizioni, il governo ha di fatto rinunciato al programma di azzeramento del disavanzo, che ancora nella Relazione previsionale e programmatica (RPP) di settembre veniva assunto come obiettivo prioritario della politica di bilancio. La Relazione unificata per l'economia e la finanza pubblica (RUEF) diffusa a chiusura del primo quadrimestre 2009 indica ora un indebitamento superiore al 4 per cento per tutto il periodo di programmazione. La diminuzione attesa fra il 2009 e il 2011 è di soli tre decimi di punto di Pil. Era di due punti negli originari obiettivi programmatici.

1.2. Simili andamenti devono essere valutati in una prospettiva diversa da quella usuale. Il tracollo delle condizioni di crescita mondiale pone infatti oneri supplementari alla gestione delle politiche di bilancio. Le stesse organizzazioni internazionali hanno rivisto i propri suggerimenti in merito all'utilizzo ottimale della leva del bilancio pubblico. Viene sostenuta l'opportunità di un'azione di contrasto della recessione che sia "tempestiva, ampia, duratura, diversificata, adattabile a un ulteriore deterioramento delle condizioni reali, coordinata a livello internazionale e, infine, sostenibile" (secondo le indicazioni del Fondo monetario internazionale). E' oggi quanto mai necessario mantenere un giusto bilanciamento fra le esigenze di sostegno dell'economia, da un lato, e di conservazione degli equilibri di bilancio pubblico, dall'altro.

1.3. In Italia, il deterioramento dei saldi di bilancio appare, con riferimento al 2008, meno pronunciato che in altri paesi. Lo scostamento dagli obiettivi è stato contenuto e, per il secondo

anno consecutivo, il livello di indebitamento è rimasto al di sotto della media dell'area industrializzata. Rispetto al valore medio europeo, il differenziale in termini di maggiore indebitamento è rimasto inalterato; disavanzi superiori a quello italiano sono stati registrati da altri grandi paesi come Francia, Regno Unito e Spagna.

Il recuperato controllo sugli andamenti aggregati di finanza pubblica ha trovato riconoscimento nella decisione Ecofin del giugno 2008, con la quale è stata chiusa la procedura per disavanzo eccessivo aperta nel 2005.

A seguito della decisione del governo di anticipare all'estate la manovra correttiva tradizionalmente demandata alla sessione autunnale di bilancio, l'Italia è inoltre l'unico fra i grandi paesi ad affrontare la recessione con misure di contenimento del disavanzo già incorporate nella legislazione vigente.

1.4. L'analisi di dettaglio mostra, tuttavia, come il risultato del 2008 sia stato conseguito a sintesi di dinamiche che non consentono di fugare le preoccupazioni sulla tenuta di medio periodo dei conti pubblici. Prendendo a riferimento le previsioni fissate dalla RUEF del marzo 2008 sostanzialmente accolte dal Documento di programmazione economico finanziaria (Dpef) di giugno e poi dalla RPP di settembre il consuntivo annuo, sempre esaminato in termini di contabilità nazionale (conto delle Amministrazioni pubbliche), segna una minore crescita sia delle spese complessive (-1,2 punti), sia delle entrate totali (-1,7 punti). L'aumento dell'indebitamento rispetto ai valori programmatici è dunque derivato da un movimento riflessivo, più accentuato dal lato delle entrate, ma che ha interessato anche il versante delle spese. Quest'ultimo ha però beneficiato di evoluzioni non necessariamente virtuose per la gestione ordinaria del bilancio pubblico. Hanno contato, da una parte, un nuovo posponimento del rinnovo di alcuni contratti del pubblico impiego, per il quale gli oneri slittano sugli esercizi successivi (rispetto alle quantificazioni proposte fino a tutto settembre, i redditi da lavoro dipendente hanno evidenziato una minore crescita del 2,2 per cento); dall'altra parte, è stata molto accentuata la contrazione della spesa in conto capitale, attestatasi a fine anno undici punti al di sotto di quanto previsto nella RUEF e oltre sette punti in meno rispetto a quanto fissato nel Dpef, il primo documento programmatico della XVI Legislatura. Le stesse entrate, pur in calo rispetto ai valori previsti, sono state sostenute dalla crescita dei contributi sociali e delle imposte dirette sulle famiglie, che hanno tratto giovamento dalla positiva dinamica dell'occupazione registrata a tutto il primo semestre 2008, oltre che dai fenomeni di drenaggio fiscale connessi all'accelerazione inflazionistica protrattasi fino al mese di agosto. Questi sostegni si stanno

riducendo nel corso del 2009, nel quale la recessione tende ad esercitare i suoi effetti anche sul mercato del lavoro, in un contesto di inflazione calante.

1.5. Nel complesso, gli andamenti registrati nel 2008 mostrano come non abbiano trovato soluzione compiuta alcune delle criticità più volte segnalate dalla Corte. La chiusura della procedura per disavanzo eccessivo è stata resa possibile dal permanere di un alto livello della pressione fiscale, che a fine anno restava collocata al 42,8 per cento del Pil: tre decimi di punto in meno che nel 2007, ma due punti e mezzo al di sopra del livello del 2005. Insoddisfacenti sono stati di contro i risultati in tema di contenimento della spesa primaria corrente, aumentata nell'anno del 4,5 per cento e giunta a segnare la più elevata incidenza sul prodotto del dopoguerra (40,4 per cento). Una tendenza riflessiva caratterizza la sola spesa in conto capitale, andamento che contrasta con le esigenze di riqualificazione della stessa spesa e di innalzamento del potenziale di sviluppo.

Il ripiegamento del ciclo economico dissolve ora la possibilità di utilizzare la leva fiscale come strumento principale per la conservazione degli equilibri del bilancio pubblico. Si ripresenta la necessità di contenere la dinamica della spesa corrente, in una misura assai più pronunciata di quanto non sia stato realizzato negli anni passati. Un risultato che, inevitabilmente, sarà più difficile conseguire in un periodo di profonda recessione e, quindi, di sostanziali pressioni per un ampliamento della spesa pubblica.

La gravità della crisi economica in atto giustificherebbe l'adozione di provvedimenti di sostegno anche di forte impatto sui conti pubblici. Ma gli inevitabili riflessi sul disavanzo e sul debito sembrano precludere tale strategia a paesi, come l'Italia, che hanno conservato gravi squilibri nella struttura dei conti pubblici.

I risultati del 2008 confermano la portata ancora limitata degli interventi correttivi sulla spesa corrente; ciò si traduce, oggi, in un limitato spazio di manovra nella predisposizione di interventi anti-ciclici.

1.6. Al risultato 2008 le Amministrazioni locali hanno fornito un contributo rilevante in termini di contenimento dell'indebitamento pubblico. Il disavanzo riconducibile a questi enti si è arrestato allo 0,2 per cento del Pil, a fronte di un valore atteso dello 0,6 per cento. Dal punto di vista normativo, le modifiche apportate al Patto di stabilità interno con la legge finanziaria per il 2008 sono state d'altronde mirate a renderne più fluido il funzionamento, ma non hanno sostanzialmente modificato il contributo atteso dagli Enti locali per il conseguimento degli

obiettivi di finanza pubblica. Modifiche rilevanti per la gestione della finanza decentrata sono state introdotte dai primi interventi della nuova Legislatura (DL 93/08 e DL 112/08), con i quali è stata disposta la sospensione del potere degli enti territoriali di introdurre aumenti dei tributi propri, fino al 2011 o, comunque, fino all'attuazione del federalismo. Ciò dovrebbe sollecitare le Amministrazioni locali ad agire maggiormente sul contenimento della spesa. La misura appare dettata dall'osservazione di un utilizzo ancora eccessivo della leva fiscale ai fini del rispetto del Patto della Salute e del Patto di Stabilità Interno. Nel 2008, le uscite complessive delle Amministrazioni locali sono infatti passate dal 15,1 al 15,6 per cento del Pil, con un aumento dei consumi intermedi superiore al 5 per cento. E', al contempo, aumentato in misura consistente il gettito delle addizionali regionali e comunali (rispettivamente, del 10,6 e 21,6 per cento). Complessivamente e nonostante il rallentamento economico, l'imposizione diretta facente capo alle Amministrazioni decentrate è cresciuta di oltre il 10 per cento, a fronte di un aumento atteso di appena l'1,5 per cento.

Vi è, tuttavia, da osservare che, se si guarda ai più recenti andamenti delle entrate in conto competenza – soprattutto per le Amministrazioni comunali – si evidenzia un forte rallentamento degli accertamenti, che potrebbe costituire un segnale anticipatore di una prossima flessione del gettito fiscale.

1.7. In un'ottica di transizione verso il federalismo fiscale, non è trascurabile rilevare come permangano disomogeneità fra gruppi di regioni per quanto riguarda l'effettiva autonomia di gestione del bilancio. I dati del 2008 consentono di delineare tre profili specifici: le Regioni del nord, che presentano una minore problematicità nel controllo della spesa sanitaria, hanno guadagnato margini di manovra per le altre spese senza sacrificare gli investimenti; nelle Regioni centrali il forte fabbisogno sanitario si è accompagnato ad un contenimento dell'altra spesa corrente mantenendo un profilo crescente degli investimenti; nel Mezzogiorno le difficoltà poste da un fabbisogno sanitario ancora in riassorbimento e da una spesa corrente ancora in crescita si sono tradotti in una flessione della spesa in conto capitale. E' auspicabile che tali differenze possano trovare compensazione nei nuovi principi di costo *standard*, che la riforma federalista ha posto a presidio dell'efficientamento della spesa.

1.8. Tali andamenti non devono far dimenticare i progressi che sono stati compiuti in questi anni nel controllo della spesa sanitaria. Le uscite complessive in questo comparto hanno raggiunto, nel 2008, 108,7 miliardi di euro, attestandosi al di sotto dell'obiettivo di 110,5 miliardi. Nonostante la flessione rilevata a consuntivo del prodotto interno lordo, il peso della spesa

sanitaria in termini di Pil si conferma sui livelli previsti (6,9 per cento). L'aggiustamento da completare è, tuttavia, ancora rilevante. In particolare, per le Regioni soggette ai Piani di rientro la manovra richiesta, di cui si sconta nei documenti programmatici il pieno conseguimento, è di oltre 2 miliardi.

Non si può trascurare, peraltro, che, anche se non completati, in queste Regioni sono stati avviati negli ultimi due anni processi di ristrutturazione importanti nella gestione del comparto sanitario. Il processo avviato ha 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. Il riavvio del processo di definizione del federalismo fiscale e le scelte operate in termini di strutture di coordinamento potranno rafforzare l'esperienza finora maturata.

2. La politica di bilancio per il 2008

2.1. Nel Documento di programmazione economico finanziaria del giugno 2007 il quadro a legislazione vigente di finanza pubblica per il 2008 presentava un disavanzo tendenziale in linea con quello programmatico (2,2 per cento del Pil) e consentiva, dunque, di delineare una legge finanziaria priva di effetti correttivi. Considerando, tuttavia, impegni già assunti dal Governo e oneri ricorrenti da determinare annualmente nella legge finanziaria (come quelli destinati ai rinnovi dei contratti del pubblico impiego), il Dpef valutava in oltre 20 miliardi (0,7 per cento del Pil) le risorse aggiuntive da reperire. La copertura, peraltro, avrebbe dovuto essere assicurata solo attraverso corrispettive riduzioni di altre spese.

Nel mese di settembre 2007, il Governo, in presenza di un miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente), anticipava interventi di sostegno della crescita economica e di tutela sociale (DL n. 159/07). In particolare, il provvedimento riguardava per 1,9 miliardi la corresponsione di assegni a contribuenti a basso reddito, per poco meno di 2 miliardi maggiori spese correnti (in primo luogo derivanti dagli oneri per rinnovi contrattuali nel pubblico impiego relativi al biennio 2006-2007 e ad impegni internazionali a favore di Paesi in via di sviluppo) e, infine, per circa 3,8 miliardi spese in conto capitale.

In presenza di una stima del disavanzo tendenziale molto più favorevole (1,8 per cento) la Relazione previsionale e programmatica (RPP) di settembre indicava la scelta di non rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008 (2,2 per cento). Il mantenimento dell'obiettivo di saldo

indicato nel Dpef consentiva, così, di utilizzare il margine offerto dal miglioramento dei conti per adottare una manovra con effetti netti espansivi allora valutati in 6,5 miliardi (0,4 per cento del Pil). Si avvertivano, peraltro, i segni di un peggioramento del contesto economico: la stima di crescita del Pil per il 2008 era, infatti, abbassata all'1,5 per cento.

La manovra lorda per il 2008 — che nella versione iniziale era pari a circa 12,5 miliardi — nel corso dell'esame parlamentare è stata portata ad oltre 16 miliardi, destinati alla copertura di interventi espansivi o di finanziamento di oneri inderogabili o ricorrenti. In realtà solo poco meno di 10 miliardi erano riferibili ad effettive maggiori entrate o minori spese, essendo il resto (circa 6 miliardi) corrispondenti al programmato aumento dell'indebitamento.

I provvedimenti espansivi risultavano destinati per poco meno di un terzo a riduzioni di entrate (essenzialmente per sgravi in materia di ICI e affitti), per oltre il 50 per cento a maggiori spese correnti (integrazioni per rinnovi contrattuali, attuazione della parte non previdenziale del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività concordato con le parti sociali nell'estate del 2007) e, per il resto (meno del 18 per cento), a maggiori spese in conto capitale. Al netto del peggioramento del disavanzo, la copertura non era confinata, come stabilito dal Dpef, alla riduzione di spese, prevedendo un significativo ricorso (oltre il 25 per cento) a maggiori entrate, soprattutto su imprese e lavoro autonomo. Quanto al contenimento delle spese, ben il 52 per cento era assicurato da tagli alle spese di investimento e in conto capitale (circa 4,5 miliardi) contro solo poco più del 20 per cento dalle minori spese correnti (1,7 miliardi).

Le maggiori spese correnti (circa 7,4 miliardi) erano destinate in larga misura al finanziamento della conclusione dei rinnovi contrattuali del personale delle Amministrazioni pubbliche, nonché alla copertura degli oneri connessi al citato Protocollo sul *welfare*.

Le maggiori spese in conto capitale (2,6 miliardi) erano destinate prevalentemente (1,1 miliardi) al rifinanziamento di interventi a carattere pluriennale di cui era prevista la copertura in legge finanziaria (tabella C).

Venivano, infine, previste misure di riduzione della pressione fiscale per oltre 4,5 miliardi: di questi 3,8 miliardi riguardavano sgravi a favore delle famiglie, prevalentemente riconducibili alla tassazione ICI, e 1,2 miliardi erano connessi ad agevolazioni per le imprese e per il lavoro autonomo.

2.2. Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento il 20 maggio 2008, la Corte ha esaminato analiticamente la manovra di bilancio per il 2008 disposta con la legge finanziaria e con i provvedimenti collegati.

Si osservava, tra l'altro, che i previsti risparmi di spesa risultavano concentrati in pochi interventi specifici: quasi l'80 per cento delle minori spese correnti era riconducibile a cinque interventi principali: il contenimento dei consumi intermedi (30 per cento del totale); i limiti a riassegnazioni di entrate spesso legate a funzioni e servizi specifici (17 per cento circa); le riduzioni nelle spese di manutenzione del Patrimonio dello Stato (10 per cento circa). Anche dal lato della spesa in conto capitale, oltre il 50 per cento era riferibile alla riduzione dei termini di perenzione dei residui e ai risparmi attesi in materia di manutenzione degli immobili, misure in parte di mero rinvio dei pagamenti.

Nel marzo 2008, con la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF), il governo registrava il netto peggioramento del ciclo economico: la stima di crescita del Pil per il 2008 era abbassata dall'1,5 allo 0,6 per cento. Marginali erano invece ritenuti gli effetti sul disavanzo: la previsione dell'indebitamento netto saliva, infatti, di solo 0,2 punti percentuali di Pil, dal 2,2 al 2,4 per cento.

Con il Dpef 2009-2013, presentato nel mese di giugno, la stima dell'indebitamento netto in rapporto al Pil saliva al 2,5 per cento, come effetto del progressivo aggravarsi della congiuntura economica. Il nuovo governo, infatti, aveva provveduto – alla fine di maggio – ad adottare misure di sostegno a carattere di urgenza (DL n. 93), quali l'abolizione dell'ICI sulla prima casa e la parziale detassazione del lavoro straordinario; ma valutava nullo l'effetto sul disavanzo a seguito della contestuale riduzione di numerosi stanziamenti di spesa del bilancio statale.

L'invarianza sostanziale dell'indebitamento netto era confermata nella Relazione previsionale e programmatica (RPP) di settembre e nell'aggiornamento del Programma di stabilità del febbraio 2009, anche se nel contempo la crescita economica del 2008 era rivista verso il basso (la variazione del Pil era azzerata nelle stime della RPP e diveniva, poi, negativa per -0,6 per cento nell'Aggiornamento). In tale documento risaltava la netta inversione di tendenza del debito pubblico, per il quale si indicava una crescita del rapporto con il Pil dal 103,5 del 2007 a quasi il 106 per cento del 2008.

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche

3.1. Il 1 aprile scorso l'Istat ha reso noto il consuntivo 2008 sull'andamento dell'economia e sulla finanza pubblica, nel quadro degli impegni di notifica alla Commissione Europea previsti dal Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE).

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma che, nel corso dell'anno, la crisi internazionale ha progressivamente gravato sull'attività produttiva anche in Italia: nel Dpef di giugno 2007 la stima della crescita del Pil per il 2008 era di poco inferiore al 2 per cento mentre, ancora a settembre 2008 in occasione della RPP, la variazione del Pil in termini reali indicava un valore positivo (0,1 per cento). Nel consuntivo si registra una flessione dell'1 per cento.

Tavola 1.1

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche

VOCI	(in milioni)			Variazioni %		Incidenza % su pil		
	2006	2007	2008	2007	2008	2006	2007	2008
				vs 2006	vs 2007			
SPESE								
Spesa per consumi finali	299.260	304.367	318.112	1,7	4,5	20,1	19,7	20,2
<i>di cui: Redditi da lavoro dipendente</i>	163.220	164.071	171.160	0,5	4,3	11,0	10,6	10,9
<i>Consumi intermedi</i>	77.667	80.832	85.414	4,1	5,7	5,2	5,2	5,4
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate</i>								
<i>direttamente sul mercato</i>	41.336	42.028	43.028	1,7	2,4	2,8	2,7	2,7
<i>Altre spese per consumi finali</i>	17.037	17.436	18.510	2,3	6,2	1,1	1,1	1,2
Prestazioni sociali in denaro	252.176	264.483	278.008	4,9	5,1	17,0	17,1	17,7
Contributi alla produzione	13.070	14.913	14.237	14,1	-4,5	0,9	1,0	0,9
Altre spese correnti al netto degli interessi	22.674	23.927	24.648	5,5	3,0	1,5	1,5	1,6
SPESE CORRENTI al netto degli interessi	587.180	607.690	635.005	3,5	4,5	39,5	39,3	40,4
Interessi passivi	68.578	77.215	80.891	12,6	4,8	4,6	5,0	5,1
TOTALE SPESE CORRENTI	655.758	684.905	715.896	4,4	4,5	44,1	44,3	45,5
Investimenti fissi lordi	34.690	35.969	34.973	3,7	-2,8	2,3	2,3	2,2
Contributi agli investimenti	22.601	25.045	23.077	10,8	-7,9	1,5	1,6	1,5
Altri trasf. in c/capitale	17.254	1.876	977	-89,1	-47,9	1,2	0,1	0,1
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	74.545	62.890	59.027	-15,6	-6,1	5,0	4,1	3,8
TOTALE SPESE (netto int.)	661.725	670.580	694.032	1,3	3,5	44,5	43,4	44,1
TOTALE SPESE COMPLESSIVE	730.303	747.795	774.923	2,4	3,6	49,2	48,4	49,3
ENTRATE						0,0	0,0	0,0
Imposte dirette	213.867	233.229	241.427	9,1	3,5	14,4	15,1	15,4
Imposte indirette	220.313	227.156	215.519	3,1	-5,1	14,8	14,7	13,7
Contributi sociali	189.691	205.299	214.718	8,2	4,6	12,8	13,3	13,7
Altre entrate correnti	52.737	54.333	56.719	3,0	4,4	3,6	3,5	3,6
TOTALE ENTRATE CORRENTI	676.608	720.017	728.383	6,4	1,2	45,6	46,6	46,3
Imposte c/capitale	225	301	478	33,8	58,8	0,0	0,0	0,0
Entrate c/cap. non tributarie	4.158	4.252	3.083	2,3	-27,5	0,3	0,3	0,2
TOTALE ENTRATE IN C/CAPITALE	4.383	4.553	3.561	3,9	-21,8	0,3	0,3	0,2
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	680.991	724.570	731.944	6,4	1,0	45,8	46,9	46,6
SALDO PRIMARIO	19.266	53.990	37.912			1,3	3,5	2,4
SALDI DI PARTE CORRENTE	20.850	35.112	12.487			1,4	2,3	0,8
INDEBITAMENTO	-49.312	-23.225	-42.979			-3,3	-1,5	-2,7
PIL	1.485.377	1.544.915	1.572.244	4,0	1,8			

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Istat

Solo a partire dall'autunno scorso l'estensione della crisi finanziaria alle economie europee ha determinato, in tutti i principali paesi, un continuo deterioramento delle prospettive di crescita. Nella media del 2008 i riflessi della crisi appaiono, dunque, ancora attenuati: il Pil dell'area dell'euro risulta aumentato dello 0,8 per cento (contro il 2,7 del 2007), mentre in Germania il dato di consuntivo è appena migliore (1,3 per cento contro il 2,5 del 2007). Una più netta inversione di tendenza si avverte nei dati relativi al primo trimestre del 2009, nel quale la flessione media del prodotto dell'area è del 2,5 per cento e, ancora di più, nelle previsioni internazionali per l'intero 2009 che variano da una contrazione del Pil prossima al 4 per cento dell'area dell'euro ad una caduta dell'ordine del 6 per cento per il Giappone.

Anche l'inflazione è stata condizionata dal profilo temporale della crisi economica: dapprima registrando i riflessi del rialzo dei beni energetici, per poi rallentare rapidamente fino a toccare, alla fine del primo quadrimestre del 2009, nell'area dell'euro il valore storicamente più basso (0,6 per cento). Nella media del 2008, l'indice dei prezzi al consumo è stato, nell'area, pari al 3,3 per cento, mentre il deflatore del Pil è risultato inferiore (2,3 per cento). In Italia i corrispondenti valori sono stati, rispettivamente, 3,5 e 2,8 per cento. Le previsioni per il 2009 della Commissione Europea e delle organizzazioni internazionali convergono nella stima dell'inflazione, che non dovrebbe superare, per l'area dell'euro, lo 0,4 per cento.

3.2. In sintesi, il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, aggregato di riferimento per il monitoraggio europeo della finanza pubblica, ha evidenziato i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto si è complessivamente attestato sui 43 miliardi di euro (2,7 per cento del Pil) circa 20 miliardi oltre il livello del 2007¹ ;
- il saldo "strutturale" – depurato cioè dagli effetti del ciclo economico e dal complesso delle misure *una-tantum*² - è passato dal 2,9 al 3,4 per cento del Pil, secondo la metodologia utilizzata dalla RUEF dell'aprile scorso;
- il saldo corrente, che nel 2007 aveva superato i 35 miliardi, si è ridotto a 12,5 miliardi (0,8 contro 2,3 per cento del Pil);
- l'avanzo primario è passato dal 3,5 al 2,4 per cento del prodotto;

¹ La stima dell'indebitamento netto per il 2007 è stato oggetto di numerose revisioni. Nel consuntivo reso noto a fine febbraio del 2008, l'Istat indicava un valore dell'1,9 per cento in rapporto al Pil. In occasione della successiva notifica alla Commissione Europea, nel mese di ottobre, il valore era ridotto all'1,6 per cento in conseguenza della riclassificazione entro l'area delle Amministrazioni pubbliche della società Equitalia, che ha comportato la cancellazione delle spese in conto capitale in precedenza riferite all'abolizione dell'acconto dei concessionari della riscossione.

² Nelle "*una tantum*" complessive sono incluse, tra le entrate, le imposte sostitutive per circa 1,8 miliardi e, classificate come minori spese in conto capitale, le dismissioni immobiliari (circa 1,3 miliardi).