

Non si può trascurare, tuttavia, che, anche se non completati, sono stati comunque avviati negli ultimi due anni processi di ristrutturazione 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. Se finora l'attività di monitoraggio dei Piani è stata quasi completamente assorbita dal controllo dei provvedimenti adottati dalle regioni, nel 2009 è previsto il rafforzamento del c.d. monitoraggio di sistema, finalizzato a verificare l'impatto dei Piani sui sistemi sanitari regionali e supportare l'individuazione di ambiti di intervento prioritari e le nuove azioni che le regioni possono attuare.

Il processo avviato ha, inoltre, innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatiche regionali di tutto rilievo a cui hanno 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 dovranno rafforzare l'esperienza finora maturata, valorizzando il lavoro di raccordo su cui si sono incontrati i diversi livelli di governo.

Al tempo stesso, occorrerà garantire che, pur nel rispetto delle scelte locali, sia massima la trasparenza contabile e omogenei i criteri di definizione delle informazioni necessarie ad un controllo sia degli organi a ciò deputati sia dei cittadini amministrati, anche e soprattutto alla luce della prossima ridefinizione dei LEA. Vanno pertanto valutati positivamente gli sviluppi registrati nella costruzione di un sistema informativo su diversi aspetti della gestione. L'implementazione del sistema informatico rappresenta, al tempo stesso, uno strumento indispensabile per il controllo della spesa e per una gestione più consapevole e attenta alle richieste di salute della popolazione.

In quest'ottica non va, infine, trascurata una componente della spesa sanitaria, quella per investimenti, che in questi anni è risultata sempre più facilmente comprimibile. L'esigenza di contenimento della spesa complessiva e di rispetto degli obiettivi, si è tradotta in ritardi nell'utilizzazione delle risorse e in una loro effettiva spendibilità, determinando, a volte, la perenzione delle somme non impegnate e non spese nei tempi previsti. Il ritardo nei programmi di investimenti, oltre a produrre disagi per i cittadini, può incidere sulle possibilità stesse delle regioni di ridurre i costi derivanti da strutture sanitarie non adeguate.

Il debito delle amministrazioni locali

4.8. Nel 2008 il debito delle Amministrazioni locali ha conosciuto una riduzione significativa, passando dai 110,5 miliardi del 2007 a 106,7 miliardi scendendo in termini di prodotto interno lordo dal 7,2 al 6,8 per cento. La diminuzione è per intero riferibile alle Regioni e agli altri Enti locali, mentre Comuni e Province hanno mantenuto invariata la quota di debito sul Pil. Nel caso delle regioni la diminuzione della consistenza del debito (dal 2,9 al 2,6 per cento sul Pil) è riconducibile pressochè esclusivamente agli effetti prodotti dalla legge 27 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), in relazione al debito sanitario delle Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia. Tale norma ha portato alla chiusura anticipata di operazioni di cartolarizzazione utilizzando anticipazioni a carico dello Stato, con conseguente diminuzione del debito regionale verso l'esterno³.

Il debito di Comuni e Province presenta, invece, un incremento. Dopo la forte crescita del 2006, tuttavia, la variazione nell'ultimo biennio è risultata più limitata (in media di poco superiore al 2 per cento), anche a seguito della modifica del patto di stabilità interno, che ha condotto ad un progressiva riduzione dei disavanzi finanziari degli enti decentrati. L'applicazione di vincoli alla crescita del debito a partire dal 2010 è destinata a rafforzare tale tendenza anche per i prossimi esercizi.

Il rallentamento nella formazione del debito a livello regionale e locale contrasta con le tendenze in atto nei principali paesi europei che, negli ultimi anni e nella previsione 2009, vedono aumentare progressivamente il debito⁴.

Altro aspetto meritevole di attenzione è l'andamento del debito per aree geografiche: secondo stime della Banca d'Italia, il debito del Nord Ovest si riduce progressivamente, quello delle amministrazioni del Centro e delle Isole mostra una flessione più marcata (solo nel 2008), mentre il dato riferito al Sud evidenzia un leggero incremento.

4.9. La gestione del debito rappresenta uno dei temi da sempre all'attenzione dell'attività di controllo della Corte. Nel 2008, anche in connessione alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo, è stato introdotto uno specifico divieto di concludere contratti di finanziamento che non prevedano il rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale ed interessi.

³ Fermo restando, l'impegno delle Regioni interessate a restituire allo Stato gli importi del debito in base a specifici piani di ammortamento di durata trentennale.

⁴ Il dato è ricavabile dalle analisi svolte dalle principali agenzie di rating e, in particolare, dal rapporto *Standard & Poor'* del maggio 2009, nel quale viene messa in luce una tendenza all'aumento del debito delle Amministrazioni locali in Germania, Francia, Spagna, Svizzera e Svezia.

E' stato inoltre previsto che la durata dell'ammortamento non possa essere inferiore a cinque e superiore a trenta anni, anche nei casi di rinegoziazione di una passività preesistente. L'obiettivo è quello di limitare e disciplinare il ricorso da parte degli enti a strumenti finanziari che si sono rivelati ad alto rischio.

Particolare attenzione meritano, poi, le operazioni di estinzione anticipata di mutui e la rinegoziazione della passività. L'esame delle operazioni svolta dalle Sezioni ha portato ad evidenziare come il vantaggio da prendere in considerazione, anche ai fini della sana gestione finanziaria dell'ente, non può essere solo quello meramente finanziario (dato dalla differenza fra l'attualizzazione dei flussi dei pagamenti della passività originaria e quelli della nuova passività) ma deve estendersi anche ai rischi che l'ente locale assume con la nuova operazione di indebitamento, nonché alle conseguenze dell'allungamento del periodo del debito che vincola l'attività futura dell'Amministrazione. Dall'esame di alcune di queste operazioni, la Corte ha ravvisato l'opportunità di valutare modifiche della normativa.

Inoltre la rinegoziazione non può essere uno strumento diretto ad ottenere un'immediata liberazione di risorse, soprattutto se utilizzate, anche di fatto, per far fronte alla spesa corrente. Ciò soprattutto se l'operazione di ristrutturazione prevede, come accade frequentemente, un allungamento dei termini di pagamento del debito originario. In questo caso, anche in considerazione della maggior durata del vincolo debitorio, sarebbe necessario che le risorse eventualmente liberate nell'immediato venissero destinate a spese di investimento.

4.10. Negli ultimi anni gli enti territoriali hanno fatto ricorso per la gestione del debito a strumenti di finanza derivata. Un fenomeno a cui le sezioni regionali della Corte hanno dedicato una particolare attenzione⁵ e che è stato oggetto di referti ed audizioni in sede parlamentare.

La flessibilità di questi strumenti e la loro diffusione nel mercato ha condotto all'elaborazione di varie tipologie contrattuali.

Tra i principali prodotti derivati (tutti con la finalità di gestire i rischi connessi con le oscillazioni dei tassi di interesse) l'*interest rate swap*, contratto derivato non standardizzato, è quello più diffuso⁶. Si tratta di operazioni finanziarie, collegate ad un debito sottostante, che non dovrebbero avere carattere speculativo, in quanto finalizzate unicamente a contenere il rischio di aumento dei tassi di interesse variabili o a ridurre il costo dell'indebitamento a tasso fisso.

⁵ Sono state esaminate sinora circa 200 situazioni e rese altrettante delibere.

⁶ Con esso le parti si impegnano a versare o a riscuotere a date prestabilite, pagamenti commisurati in base al differenziale di tassi di interesse diversi, con l'aggiunta di opzioni, a favore dell'una o dell'altra parte.

Altra tipologia ha riguardato le operazioni di nuovo indebitamento effettuate mediante l'emissione di prestiti obbligazionari che prevedevano la restituzione del capitale in un'unica soluzione alla scadenza. In questo caso si è trattato di operazioni particolarmente complesse, che, in alcuni casi, hanno comportato rischi, anche elevati, connessi alla gestione dei fondi di ammortamento ed agli obblighi di restituzione da parte degli intermediari finanziari. Questa tipologia contrattuale si è sviluppata principalmente nei rapporti fra istituzioni finanziarie e Regioni, Province e Comuni, soprattutto di grandi dimensioni che hanno utilizzato, negli anni scorsi, questo strumento per operazioni di ristrutturazione dell'indebitamento o per contrarre nuovo debito.

I timori collegati all'utilizzo degli strumenti derivati sono stati alla base di alcuni interventi normativi disposti nel 2008 e rafforzati con la manovra finanziaria per il 2009. Quest'ultima ha dettato regole precise in ordine ad alcuni aspetti dell'ammortamento del debito e ha sospeso temporaneamente la possibilità di concludere nuovi contratti, in attesa dell'introduzione di una nuova analitica disciplina, pur prevedendo una limitata possibilità di procedere alla rinegoziazione dei contratti in essere. Con lo stesso provvedimento è stato, poi, fugato ogni possibile dubbio in ordine alla natura del premio eventualmente incassato dall'ente pubblico al momento del perfezionamento delle operazioni di finanza derivata – meglio noto, come *upfront* – che costituisce, a tutti gli effetti, indebitamento, come in numerose occasioni aveva già segnalato la magistratura contabile⁷.

Si tratta di interventi che dovranno portare alla definizione di una nuova disciplina generale attraverso decreti di carattere regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze in attuazione di quanto previsto dalla manovra finanziaria per il 2009⁸.

Dal 2007, attraverso le linee guida e i questionari sottoposti agli organi di revisione degli enti (relativi sia al bilancio di previsione che al rendiconto) la Corte dei conti ha avviato un'attività di monitoraggio e controllo del fenomeno che si è tradotta in una raccolta di dati omogenei di carattere generale, riferiti a tutti gli enti territoriali, ma anche in una analisi della situazione del singolo ente, individuando le caratteristiche di ogni operazione e valutandone l'incidenza sulla complessiva gestione amministrativa e finanziaria. Una analisi che fa ritenere che le conseguenze negative per gli enti locali, riconducibili all'utilizzo degli strumenti di finanza derivata, dipendano non tanto dallo strumento in sé, quanto da un utilizzo improprio e dalla frequente assenza di adeguate conoscenze tecniche da parte delle amministrazioni. Le

⁷ Art. 3, co. 17, legge n. 350 del 2003, nel testo modificato dall'art. 62, co. 3 bis del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2008, come sostituito dall'art. 3 della legge finanziaria per il 2009.

⁸ Art. 62, co. 3 del citato DL 25 giugno 2008, n. 112, conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 3 della l. 22 dicembre 2008, n. 203. I commi successivi della norma citata introducono alcuni specifici limiti che dovranno essere osservati in sede di disciplina regolamentare.

verifiche condotte in relazione a singole situazioni hanno, peraltro, fatto emergere numerosi casi nei quali gli enti territoriali hanno tratto giovamento nell'ambito della gestione del loro debito.

4.11. Nel 2008 sono state poste le condizioni per un ulteriore contenimento nel ricorso al debito per il finanziamento delle Amministrazioni locali. A decorrere dall'anno 2010, infatti, gli Enti locali non potranno aumentare la consistenza del debito rispetto a quella esistente al 31 dicembre dell'anno precedente, se non nei limiti stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con proiezione triennale⁹. Inoltre, in base alla nuova previsione legislativa, se nell'anno precedente si è registrato un rapporto percentuale tra consistenza complessiva del debito e totale delle entrate correnti, al netto dei trasferimenti statali e regionali, superiore alla misura che sarà determinata con uno specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il limite all'aumento del debito è ridotto di un ulteriore punto percentuale¹⁰.

Tali norme, insieme al divieto di indebitamento previsto in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno¹¹, possono, in prospettiva, limitare il ricorso a fonti esterne di finanziamento, quali mutui ed emissioni di prestiti obbligazionari, ed orientare gli enti su strumenti contrattuali che vedano il coinvolgimento di capitale privato (quali, in particolare, il *project financing* e il *leasing* immobiliare). La recente disciplina normativa contenuta nel Codice dei contratti ha previsto espressamente questa possibilità.

Va, tuttavia, evitato che il ricorso a tali strumenti invece di rappresentare una modalità di coinvolgimento di capitali privati, sia utilizzata per eludere i vincoli in materia di indebitamento. Per ovviare a ciò si potrebbe stabilire, ad esempio in relazione al *leasing*, che, se l'operazione non rientra nella categoria del leasing strumentale, il debito connesso ai canoni debba essere incluso nello *stock* di debito dell'ente e gli enti che non rispettino il Patto di stabilità non possano utilizzare lo strumento nell'esercizio successivo.

I limiti posti all'espansione del debito rendono necessaria una attenta valutazione dei rapporti finanziari tra Enti locali e società partecipate. I controlli operati dalle sezioni regionali della Corte hanno rilevato come in alcuni casi, soprattutto le società in house siano utilizzate quale veicolo per ricorrere ad indebitamento. Ne sono un esempio alcune operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare che prevedono la cessione degli immobili a società

9 Art. 77 bis, co. 10 e 29 del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2009.

10 Art. 77 bis, co. 11 e 29 del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2009.

11 I contratti di mutuo e quelli di prestito obbligazionario posti in essere dagli enti territoriali debbono essere corredati da una specifica attestazione dalla quale risulti che l'ente nell'anno precedente ha conseguito gli obiettivi inerenti il Patto di stabilità interno. Se manca l'attestazione l'istituto finanziario o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito Art. 77 bis, co. 20 del DL n. 112, conv. in legge n. 133 del 2009.

partecipate e il ricorso al debito da parte di queste ultime per erogare il corrispettivo all'ente (di fatto gli immobili dell'ente garantiscono il debito).

Si tratta di un fenomeno che potrebbe condurre alla formazione di debiti occulti destinati a gravare sugli enti territoriali. Fenomeno che potrà essere arginato una volta che diverrà operante il consolidamento del bilancio dell'ente locale con quello delle società partecipate (previsto sia nella legge 42/09 e dal più recente progetto di riforma della legge di contabilità).

Il ridisegno del sistema di finanziamento delle Amministrazioni decentralizzate e del coordinamento della finanza pubblica.

4.12. Le difficoltà che ancora si pongono per il contenimento della spesa corrente e per l'individuazione di regole durature per il coordinamento tra diversi livelli di governo non possono che far guardare con attenzione ad un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle Amministrazioni decentralizzate. Oggi, anche alla luce della crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica, è più che mai necessario che, con tale completamento, si ottenga un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base, anche nel recente passato, di una ingiustificata crescita della spesa.

La legge delega approvata dal Parlamento lo scorso 29 aprile prevede un profondo mutamento nel meccanismo che ha, fino ad ora, regolato il sistema di finanziamento delle Amministrazioni territoriali. Tre sono gli aspetti centrali di tale progetto: il graduale passaggio dal criterio della "spesa storica" ad una valutazione dei fabbisogni finanziari degli enti basati su una valutazione dei costi e dei fabbisogni standard per quanto riguarda le funzioni essenziali garantite costituzionalmente e ad un finanziamento fondato sulla capacità fiscale per le restanti funzioni; l'abbandono di uno schema di finanziamento basato sulla finanza derivata, con l'attribuzione alle amministrazioni territoriali di entrate proprie e compartecipate in sostituzione di trasferimenti; il ridisegno delle regole di coordinamento della finanza pubblica.

4.13. L'abbandono della spesa storica e la stima dei costi standard (intesi come costo di riferimento della produzione di un bene o di un servizio in condizioni di efficienza produttiva) mirano a individuare le risorse necessarie ad assicurare la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni riducendo, ad un tempo, le inefficienze gestionali e le spese a cui non corrispondono

servizi effettivi. Il costo o il fabbisogno standard costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica, nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le Amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni, siano esse legate a prestazioni essenziali o servizi fondamentali.

Nel caso delle Regioni sono ricomprese tra quelle tutelate costituzionalmente la sanità e l'assistenza, nonché le spese per istruzione relative ai servizi e alle prestazioni inerenti l'esercizio del diritto allo studio e lo svolgimento delle altre funzioni amministrative attribuite alle regioni. Per il trasporto pubblico locale si sono assimilate le spese di natura corrente a quelle non fondamentali (seppur perequate "adeguatamente") e le spese, di parte capitale a quelle cui assicurare una perequazione completa.

Rinviata a una successiva legge dello Stato l'individuazione definitiva delle funzioni fondamentali degli Enti locali, la delega prevede indicazioni più puntuali, anche se solo provvisorie, di tali funzioni con riferimento al periodo transitorio. Per tali enti, la spesa corrente standardizzata (fabbisogno *standard*) dovrà essere definita tenendo conto delle diversità legate all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali e socio-produttive. Si è introdotto l'utilizzo di indicatori di fabbisogno infrastrutturale per il finanziamento della spesa in conto capitale.

Si tratta di un obiettivo condivisibile ed, ad un tempo, ambizioso. Le difficoltà nella definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni adeguato a misurare l'efficienza dell'azione pubblica sono ancora molte¹², anche in quei settori, come la tutela della salute, dove maggiori sono oggi le informazioni a disposizione. Manca, ad eccezione della sanità, una chiara individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Soprattutto per gli enti locali, poi, la forte eterogeneità che li caratterizza renderà particolarmente complesso pervenire ad una valutazione dei fabbisogni *standard* delle prestazioni e alla individuazione di un insieme di indicatori condivisi.

Determinante sarà, quindi, non solo la individuazione di metodiche di lavoro condivise destinate a produrre risultati utilizzabili nel medio periodo, ma anche (e forse soprattutto) la scelta che verranno assunte per la fase transitoria.

4.14. Il nuovo sistema prevede l'assegnazione agli enti territoriali di tributi propri e compartecipati in sostituzione dei trasferimenti erariali e regionali. Si tratta di tributi propri istituiti da legge statale, addizionali su tributi erariali e tributi istituiti autonomamente dagli enti territoriali.

¹² La legge non indica con quali parametri si ritenga di procedere (media dei costi pro capite rilevati nei casi che presentano la migliore combinazione di prestazioni e risultati; "best practice" per tipologia o livello di prestazione; rilevazione analitica dei costi, considerando anche variabili di contesto).

Per le Regioni, riguardo alle spese sorrette da tutela costituzionale, per cui è prevista la copertura integrale, il fabbisogno è assicurato dal gettito dei tributi regionali a tale fine dedicati, da un'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dall'IRAP (in via transitoria) e da un fondo perequativo alimentato da una compartecipazione all'IVA.

Per le altre spese (non essenziali) i decreti delegati devono prevedere modalità di finanziamento con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo alimentato dall'addizionale regionale all'IRPEF. Per queste spese, la perequazione è prevista operare in base alla capacità fiscale attraverso la riduzione delle differenze in termini di capacità fiscale pro capite tra regioni.

Per quanto riguarda il finanziamento delle spese essenziali dei Comuni è previsto che *prioritariamente siano finanziate da una* compartecipazione all'IVA, la compartecipazione all'IRPEF e un nuova fonte di finanziamento rappresentata dall'imposizione immobiliare (esclusa la tassazione patrimoniale sull'abitazione principale). Così le spese essenziali delle Province che sono "prioritariamente" finanziate da una fonte nuova rappresentata da tributi "il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma" e dalla generica "compartecipazione ad un tributo erariale".

Per le spese non essenziali, oltre ai tributi propri, sono introdotte "compartecipazioni al gettito di tributi". Inoltre il fondo perequativo deve essere basato sulle capacità fiscali "per abitante".

Sia per i comuni che per le province, la possibilità di disporre ora di "uno o più tributi propri" di scopo sottintende un ampliamento dell'autonomia impositiva dell'ente locale.

Per le addizionali (erariali e regionali) attribuire agli enti locali è prevista una manovrabilità che tenga conto della divisione demografica degli stessi per fasce.

Per l'entità ed il riparto dei fondi perequativi sono previste modalità di funzionamento distinte per le funzioni fondamentali e le altre: nel primo caso, il meccanismo di riparto è basato su indicatori generali di fabbisogno finanziario e di infrastrutture, mentre nel secondo, oltre alla riduzione delle differenze in termini di capacità fiscali, si tiene conto, per gli enti inferiori a una certa soglia, della dimensione demografica.

Il passaggio da trasferimenti ad entrate proprie o compartecipazioni è accompagnato da un ampliamento del margine di gestione della politica tributaria locale. Ciò sia in direzione di una modifica di elementi costitutivi delle imposte, sia nella stessa possibilità di istituire autonomamente nuovi tributi. Per una parte dei tributi necessari al finanziamento delle funzioni attribuite è prevista la possibilità di disporre, con legge regionale, modifiche delle aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

Nell'attuazione della delega andranno evitati i rischi di distorsioni distributive nel funzionamento del sistema tributario. Riguardo all'IRPEF, le scelte operate non dovranno incidere sulla struttura di progressività del tributo, sul principio di semplificazione o sul corretto funzionamento della perequazione, conservando al Governo centrale la disponibilità di un insostituibile strumento di politica fiscale. Muove in questa direzione il più limitato ruolo attribuito all'IRPEF nel testo approvato dal Parlamento (rispetto al progetto iniziale)¹³ e l'impegno affidato al legislatore delegato di operare a "salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche".

Ancora da chiarire, poi, è il ruolo che avranno le entrate extratributarie degli enti (proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente, utili netti delle aziende, ecc.) non considerate

¹³ Per i Comuni è prevista una compartecipazione all'IRPEF (ma tra le fonti prioritarie la compartecipazione all'IVA viene prima di quella all'IRPEF) ma non per le Province. Nella scelta delle fonti di finanziamento emerge anche un evidente condivisibile sforzo di individuare le fonti che siano maggiormente legate al territorio e più uniformemente distribuite (imposizione immobiliare e tasse automobilistiche), con il risultato positivo di contenere il ricorso al fondo perequativo.

nel nuovo sistema di finanziamento e per le quali nella legge delega si afferma il principio della “*piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini*”.

Anche nel passaggio da trasferimenti a tributi permangono aspetti che richiederanno una particolare cautela. Andrà, ad esempio, considerato che la ripartizione, finora vigente, per le funzioni del così detto federalismo amministrativo si basa su una valutazione dei fabbisogni operata, a livello di settore, in occasione della definizione dei riparti regionali attuati in seguito al decreto legislativo n. 112 del 1998: si tratta, pertanto, di una ripartizione non omogenea in termini pro capite. La trasformazione di tali trasferimenti in entrate proprie (addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche) e la conseguente perequazione producono una redistribuzione delle somme anche in presenza di un elevato livello di solidarietà: un processo di cui va valutato l'effetto in funzione della persistenza o meno dei motivi alla base dell'originaria ripartizione.

4.15. Una delle condizioni fondamentali per garantire il contenimento della spesa (oltre ad una maggiore responsabilizzazione dal lato delle entrate e il riferimento a costi *standard*) è che vengano rafforzate le leve a disposizione per la gestione della finanza pubblica, attraverso scelte adeguate in termini di coordinamento.

A questo riguardo, nel prefigurare la disciplina del Patto di stabilità interno, la legge delega conferma l'impostazione finora vigente, che prevede che il contributo agli obiettivi sia garantito da ciascun ente in termini di competenza e di cassa. Si prevede, tuttavia, anche di far riferimento a parametri sia per la misurazione della virtuosità delle Amministrazioni locali, in relazione alla gestione dell'autonomia finanziaria, sia per la valutazione dell'efficacia e dell'adeguatezza dei servizi resi. Con la legge finanziaria il Governo, in coerenza con il quadro programmatico contenuto nel Dpef, è previsto proponga, previo confronto in sede di Conferenza unificata, norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per ciascun livello di governo in termini di convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard*, di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali, di saldi programmatici, di livello di ricorso al debito e di pressione fiscale. Viene, altresì, disposto per i casi di scostamento di maggior rilievo dagli obiettivi individuati, l'adozione di un Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza, che preveda per gli enti un'assistenza nella valutazione delle cause e delle misure correttive.

Di rilievo per la finanza pubblica e per l'intero monitoraggio degli andamenti gestionali è, poi, l'inserimento, tra i principi e i criteri direttivi previsti per le deleghe, di quello relativo

all'armonizzazione dei bilanci pubblici. Due le caratteristiche indicate: la coerenza dei criteri di costruzione dei bilanci degli enti territoriali con il bilancio dello Stato; la registrazione delle poste contabili di entrata e di spesa di Stato ed enti territoriali in forme che consentano di ricondurle ai criteri rilevanti per l'osservanza del Patto di stabilità e crescita¹⁴. La previsione è resa più stringente dall'estensione delle sanzioni anche al caso di mancato rispetto dei criteri di uniformità dei bilanci.

Coerenti con tale impostazione sono anche le modifiche introdotte al sistema premiale e sanzionatorio. Per gli enti “meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica”, fino alla dimostrazione dell'operatività di provvedimenti in grado di correggere gli squilibri (attraverso le dismissioni e l'attivazione della autonomia impositiva), si conferma il blocco delle assunzioni e delle spese discrezionali, mentre vengono previste sanzioni automatiche per gli organi di governo e amministrativi degli enti territoriali¹⁵.

L'arricchimento delle disposizioni che disegnano la cornice entro cui dovrà porsi il nuovo meccanismo di coordinamento della finanza pubblica sembra rispondere con maggiore forza alle esigenze di proseguire nel percorso di stabilizzazione dei saldi di finanza pubblica, puntando sul recupero di efficienza delle spese e sulla riduzione della pressione fiscale, come elementi qualificanti del percorso di definitivo riequilibrio dei conti pubblici. Tali progressi risultano ancor più determinanti oggi che alla gestione delle politiche economiche si pone un problema ulteriore, a motivo degli sfavorevoli andamenti della congiuntura economica.

Non mancano tuttavia elementi che potrebbero incidere sulla gestibilità e sulla tenuta del meccanismo di responsabilizzazione degli enti decentrati. Con riferimento al Patto di stabilità interno, il testo prevede che i decreti attuativi approntino un meccanismo valido per ciascuna regione e ciascun Ente locale. Il ruolo di coordinamento previsto per le *regioni* risulta solo “eventuale”¹⁶. La necessità di ottenere una “concertazione”, in presenza di un meccanismo di definizione degli obiettivi che restano, invece, riferiti ai singoli enti (con inevitabili “vantaggi” o “penalizzazioni” dovute agli andamenti passati), potrebbe condizionare l'operare di detto coordinamento regionale. La concertazione partirebbe, poi, da un quadro obiettivo, risultante dalla somma delle condizioni relative dei singoli enti aderenti e delle loro *performance*

¹⁴ Tale ridisegno risulterà ancora più significativo se sarà rapidamente completato il processo di revisione dei principi contabili con la previsione di forme di consolidamento nei bilanci degli enti delle strutture societarie partecipate, frutto di processi di esternalizzazione.

¹⁵ Fino a disporre l'esercizio del potere sostitutivo per gli enti che non rispettino gli equilibri economico finanziari, o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni, o che presentino scostamenti persistenti dal patto di convergenza.

¹⁶ Le Regioni “possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni”.

economiche più recenti: un approccio che rischia di riprodurre, anche per gli anni a venire, le distorsioni rilevate negli ultimi esercizi e spesso sottolineate dalla Corte.

5. La manovra di bilancio per il 2009

5.1. Il quadro macroeconomico esercita oggi un forte condizionamento sugli equilibri di bilancio e sulla gestione della finanza pubblica. Lo scivolamento dell'economia mondiale nella recessione più grave della storia moderna alimenta le spinte in direzione di un utilizzo espansivo della leva di bilancio. Al contempo, in Italia, il permanere del debito pubblico sui livelli più elevati dell'area industrializzata rende necessario un uso parsimonioso delle risorse, tanto più in una prospettiva che vede allontanarsi l'obiettivo del pareggio di bilancio. Diviene particolarmente difficile, in queste condizioni, conservare l'equilibrio fra esigenze di sostegno del ciclo economico, da una parte, e mantenimento della sostenibilità futura dei saldi di finanza pubblica, dall'altra.

Nell'azione di governo, questo dilemma trova una sintesi nello sfasamento temporale prescelto nell'attuazione della manovra: di natura prevalentemente correttiva prima dell'estate scorsa; improntata al contrasto della recessione nei mesi successivi. Peraltro, a causa del deterioramento del quadro macroeconomico, gli obiettivi originariamente enunciati nel Dpef 2009-2013 del giugno 2008 non potranno essere conseguiti.

La recente Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) aggiorna in modo nettamente peggiorativo le previsioni per il 2009 relative sia all'attività economica che alla finanza pubblica: il tasso di variazione del Pil in termini reali, che era ancora positivo (+ 0,5 per cento) in occasione della Relazione previsionale e programmatica (RPP) del settembre scorso, viene indicato in rapida inversione (- 4,2 per cento); nel contempo si eleva al 4,6 per cento in rapporto al Pil la previsione di indebitamento per il 2009-2010 e al 4,3 per cento la stima per il 2011, mentre il quadro programmatico pre-crisi esposto nel Dpef prevedeva un disavanzo del 2 per cento nel 2009 e un azzeramento del saldo nel 2011. Il quadro di finanza pubblica segnala indicatori molto negativi: il peso delle entrate in rapporto al Pil raggiungerebbe un valore prossimo a quello storicamente più elevato registrato nel 1997 (47,6 per cento); il totale delle spese al netto degli interessi supererebbe il 47 per cento, il valore più alto dal dopoguerra; il rapporto debito/Pil salirebbe al 114,3 per cento (contro il 102,9 stimato nella RPP di settembre).

5.2. Le quantificazioni proposte dalla RUEF si inseriscono in un processo di continua revisione peggiorativa dei saldi programmatici. A settembre, con la Nota di aggiornamento al Dpef, gli obiettivi di indebitamento per il 2010-2011 venivano elevati all'1,2 e allo 0,3 per cento, con una differenza di circa tre decimi di punto rispetto al Dpef. Revisioni più consistenti, e relative anche al 2009, sono state apportate lo scorso febbraio con la Nota informativa allegata al Programma di Stabilità e Crescita. In quell'occasione, l'indebitamento veniva stimato pari al 3,7 per cento nel 2009 e al 2,9 per cento per il 2011. Veniva quindi formalmente abbandonato l'obiettivo di azzerare l'indebitamento pubblico. Infine, con la RUEF sono state adottate valutazioni improntate ad ancora maggiore prudenza.

Lo scostamento tra il profilo proposto nella RUEF e il percorso programmatico indicato nel Dpef cresce nel tempo. Il maggiore indebitamento ora previsto sale dai 2,6 punti di Pil del 2009 agli oltre quattro punti del 2011. Rileva quindi non solo il maggior valore di indebitamento del 2009, ma anche l'abbandono dell'ipotesi di una progressiva riduzione del disavanzo all'interno dell'orizzonte previsivo. Con maggior dettaglio, nel Dpef, il calo dell'indebitamento fra il 2009 e il 2011 era stimato pari a circa due punti. Questo valore è stato ridotto a 1,8 punti nella Nota di aggiornamento al Dpef, poi a 0,8 punti nella Nota di accompagnamento al Programma di stabilità e infine a 0,3 punti nella RUEF.

La revisione dei profili programmatici potrebbe essere interamente da ricondurre alla contrazione dell'attività economica. Data la scarsa rilevanza, nel nostro paese, degli stabilizzatori automatici dal lato della spesa, gli effetti della sfavorevole congiuntura sono visibili soprattutto nell'andamento delle entrate. Complessivamente, la RUEF stima a fine periodo un livello di entrate inferiore di 66 miliardi rispetto a quanto programmato nel Dpef. Le spese sono di contro indicate in linea (+1,6 miliardi) con l'originario profilo programmatico.

Il probabile esaurimento della fase più acuta della recessione non solleva dalla necessità di mantenere un difficile equilibrio fra le esigenze di sostegno dell'economia, da un lato, e di conservazione degli equilibri di finanza pubblica dall'altro. A fronte dell'emergere di questo vero e proprio *trade-off* di politica economica, l'azione del governo poggia le proprie basi sul programma di messa in sicurezza dei conti pubblici, a cui si è dato attuazione con il DL 112/2008 (convertito dalla legge 133/2008). I tempi scelti per il varo della manovra correttiva fanno sì che l'Italia sia l'unico, fra i grandi paesi, ad affrontare la recessione con misure di contenimento del disavanzo già incorporate nella legislazione vigente.

Nelle stime presentate dall'Ocse lo scorso mese di marzo, l'Italia era l'unico paese a cui si attribuiva, in virtù della manovra correttiva adottata prima della crisi, un miglioramento del saldo di bilancio depurato dal ciclo economico (0,9 punti nel 2010 rispetto al 2007). Per gli altri

paesi si valutavano peggioramenti consistenti: cinque punti negli Stati Uniti, due punti e mezzo in Germania, un punto e mezzo in Francia e Giappone, oltre tre punti nella media delle economie industrializzate. Ciò per effetto delle manovre espansive del bilancio pubblico, operanti negli Stati Uniti già dal 2008 e adottate negli altri paesi a partire dal 2009.

E' stato osservato che la gravità della crisi economica in atto – di dimensioni non sperimentate dal dopoguerra – giustifica l'adozione di provvedimenti di sostegno anche di forte impatto sui conti pubblici, già appesantiti dagli effetti automatici del ciclo economici negativo. Ma gli inevitabili riflessi sul disavanzo e sul debito pubblico, connessi agli interventi di stimolo dell'economia, precludono tale strategia ai paesi, come l'Italia, che presentano gravi squilibri nei conti pubblici e nel livello del debito.

5.3. La prima fase della manovra correttiva dei conti pubblici – quella dedicata alla “messa in sicurezza” dei saldi – si è concentrata, essenzialmente, nelle misure recate dal DL n. 112 del 2008, che ha consentito di anticipare al giugno dell'anno scorso l'adozione degli interventi a valere sul triennio 2009-2011. Provvedimenti di stabilizzazione sono, altresì, riferibili alla legge finanziaria per il 2009. Nel triennio di riferimento, le misure introdotte dovrebbero consentire, complessivamente, secondo le stime governative, una correzione dell'indebitamento netto, al termine del triennio pari a 58 miliardi a fronte di una manovra lorda di circa 80 miliardi di euro.

Oltre 60 miliardi sarebbero i risparmi derivanti da minori spese delle Amministrazioni pubbliche (centrali e territoriali), con un peso maggiore per i tagli alle spese correnti (circa 47 miliardi cumulati nel triennio), ma senza escludere la riduzione delle spese in conto capitale (oltre 14 miliardi). Come anticipato, la quota prevalente di tali risorse (più del 70 per cento) viene destinata alla correzione del disavanzo tendenziale, essendo il resto diretto a coprire le maggiori spese e le minori entrate non comprese nella proiezione a legislazione vigente, ma indifferibili (come, in primo luogo, i rinnovi contrattuali) o provvedimenti previsti nello stesso DL n.112 o nella Finanziaria (come l'abolizione del *ticket* sull'assistenza specialistica).

Dopo avere programmato gli interventi in grado, ad avviso del governo, di mettere in sicurezza gli equilibri di bilancio, le decisioni del governo si sono successivamente concentrate su misure in grado di contrastare gli effetti della crisi economica. Questa seconda parte della manovra di finanza pubblica ha preso definitivamente corpo nel primo quadrimestre 2009. All'approvazione a gennaio della legge 2/2009 (conversione del DL 185/2008, recante “misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”) ha fatto seguito a febbraio il varo del DL 5/2009

contenente “Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi”(convertito in l.33/2009), mentre a marzo il Cipe ha definito, a valere sulle risorse FAS, il livello di finanziamento del Piano di infrastrutture strategiche 2009 (delibera 11/2009) e del Fondo sociale per occupazione e formazione (delibera 2/2009). In tal modo, è stata data attuazione agli indirizzi per la riprogrammazione delle risorse comunitarie adottati nel decreto legge n.112/2008. Nel periodo in esame è stato infine convertito in legge il DL 207/2008, cosiddetto “milleproroghe” (legge 14/2009). Nell’insieme, gli interventi proposti modificano solo in misura marginale i saldi di bilancio (in particolare l’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), in virtù della scelta del governo di non consentire, pur in presenza di una crisi economica di intensità inattesa, peggioramenti del disavanzo superiori a quello derivante direttamente dalle sfavorevoli condizioni cicliche. E ciò, come si è detto, soprattutto a causa della particolare difficile collocazione dell’Italia nella graduatoria del debito pubblico. Di riflesso, le esigenze di finanziamento delle nuove iniziative di sostegno dell’economia (sia nel campo delle infrastrutture che nel settore sociale e del sostegno dei redditi più bassi) sono state necessariamente impostate con la logica compensativa (in particolare estendendo la pratica del ricorso a risorse assegnate al Fondo per le aree sottoutilizzate). Operando in condizioni di pareggio, gli effetti espansivi della manovra anti-crisi restano pertanto affidati ai diversi valori che assumono i moltiplicatori delle singole poste del bilancio pubblico. Alcune misure, inoltre, si propongono di risollevare le sorti di specifici settori di attività, non perseguendo un obiettivo di generalizzata espansione del bilancio pubblico.

In sintesi, gli interventi di maggiore rilievo finanziario che compongono l’intera manovra, restrittiva e di sostegno dell’economia, e che pertanto appaiono meritevoli di una analisi particolarmente attenta - soprattutto ai fini della consueta verifica della effettiva realizzabilità degli esiti attesi - riguardano:

- la manovra sulle entrate, con particolare riguardo agli strumenti per la riorganizzazione e il potenziamento della lotta all’evasione fiscale e al sommerso e all’azione di potenziamento delle attività di accertamento e di riscossione;
- gli interventi di riduzione delle dotazioni di spesa delle missioni del bilancio dello Stato sia di parte corrente che di conto capitale, definiti contestualmente alla previsione di una maggiore flessibilità delle amministrazioni nella gestione delle risorse;
- la revisione degli obiettivi del Patto di stabilità interno, con il rafforzamento del sistema sanzionatorio e di premialità e la riduzione dei trasferimenti agli enti locali;
- le misure di controllo della spesa sanitaria, alle quali sono attribuiti effetti finanziari di risparmio soprattutto con riguardo al biennio 2010-2011;

- gli interventi di sostegno e tutela dei redditi delle famiglie, di ampliamento dei destinatari degli ammortizzatori sociali, di agevolazione fiscale e tariffaria e di accelerazione di investimenti pubblici.

5.4. La manovra di bilancio per il 2009 è stata oggetto di una approfondita analisi da parte della Corte, nell'ambito della Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento alla fine dello scorso mese di maggio.

L'azione di *fiscal policy* adottata in Italia è esaminata dalla Corte con riguardo sia alla manovra di controllo del disavanzo (legge 133/08 e legge finanziaria per il 2009) che all'insieme dei provvedimenti di sostegno dell'economia e di natura sociale (i decreti legge 155/08, 185/08, 5/09).

Una particolare attenzione è riservata – nell'analisi della Corte – alla decisione governativa di proporre interventi espansivi che non producano effetto di peggioramento del saldo tendenziale, vale a dire interventi che devono trovare “copertura” nella contestuale riduzione di altre spese o in aumenti di entrate. Ad avviso della Corte il finanziamento con modalità compensative (in sostituzione di altre iniziative) lascia ampi margini di incertezza sul se e sul quanto tali interventi possano produrre impulsi effettivi sull'economia. Ciò dipende, infatti, dal grado di maturazione e dalla redditività delle nuove iniziative a fronte di quelle sospese.

L'auspicata accelerazione degli investimenti pubblici, in particolare, seguita a restare un obiettivo di difficile realizzazione, come risulta dalle stesse previsioni 2009-2011 presentate nella recente Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica. La necessità di mantenere un fermo controllo della spesa pubblica – e la più agevole “scappatoia” di rinviare i pagamenti della spesa in conto capitale – ha, infatti, determinato, negli ultimi anni, un costante declino degli investimenti di tutte le amministrazioni pubbliche. Lo stesso Patto di stabilità interno, che governa i comportamenti degli enti territoriali, si è tradotto in rigidi vincoli per il rispetto dei quali la tendenza degli enti è stata quella di ridurre la spesa di investimento. Sul versante delle entrate la Corte identifica le caratteristiche di una politica tributaria segnata, rispetto alla manovra della scorsa estate, da uno spostamento di attenzione dall'obiettivo di tutela dell'equilibrio dei conti pubblici a quello di contrasto della crisi economica. Peraltro, la puntuale rassegna dei provvedimenti adottati e le criticità che coinvolgono talune valutazioni spingono a sottolineare il rischio di una possibile asimmetria per effetto del diverso grado di realizzabilità delle previsioni: elevato nel caso delle minori entrate e, all'opposto, condizionato

dalle forti incertezze che circondano gli esiti delle misure di lotta all'evasione nel caso delle maggiori entrate.

Ed è proprio sulla lotta all'evasione, ed alla sua rilevanza nella manovra di finanza pubblica per il 2009, che la Corte ha ritenuto di operare un approfondimento per segnalare taluni nodi irrisolti.

La sua persistente caratterizzazione di straordinarietà, accompagnata dal suo crescente impiego come strumento di politica di bilancio, alternativo a riduzioni di spesa o ad aumenti di entrata, evoca il rischio di affidare la copertura di maggiori spese o sgravi strutturali con temporanei ed incerti recuperi di evasione.

Ugualmente significativi i rischi connessi a strategie di contrasto basate su un mix di controlli e semplificazioni, repressione e *compliance*. Rischi legati ad un'estensione di meccanismi concordatari e, conseguentemente, a un'attenuazione dell'attività di controllo e, più in generale, a una riduzione dei costi per i contribuenti derivanti da una possibile scoperta dell'evasione.

Da ultimo, la Corte segnala la mancata presentazione al Parlamento della prevista relazione sui risultati di maggior gettito conseguiti con la lotta all'evasione nell'anno 2008. Le modifiche introdotte non hanno cambiato significativamente l'impostazione originale della manovra per gli enti territoriali e per il settore sanitario. Di esse la Corte valuta, nella Relazione quadrimestrale, la capacità di rispondere alle difficoltà emerse nella fase di attuazione e la coerenza con gli obiettivi ridisegnati a fronte del nuovo quadro macroeconomico.

Per quanto riguarda gli enti territoriali, uno degli obiettivi principali delle modifiche normative è quello di ridurre le difficoltà finora incontrate da tutte le misure che si sono poste un obiettivo di ricomposizione della spesa.

I tentativi di allentare i vincoli del Patto per favorire la spesa in conto capitale hanno infatti avuto, finora, effetti piuttosto limitati rispetto alle aspettative; gli investimenti non hanno mostrato, infatti, segnali di ripresa. Anche il nuovo meccanismo previsto per il 2009 potrebbe avere, ad avviso della Corte, un impatto a questo fine molto limitato, in considerazione dei requisiti soggettivi di virtuosità richiesti per poter accedere alla misura e, soprattutto, perché l'esito finale dipende anche dalle scelte di un diverso livello di governo: in particolare, dalla convenienza che le regioni possono avere nel concedere spazio agli investimenti locali.

Per la sanità, i risultati del 2008 fanno guardare con preoccupazione alla previsione per il 2009 - già rivista al rialzo nel corso del 2008 rispetto al quadro programmatico della RPP (novembre 2007). La previsione si fonda su un sostanziale dimezzamento del tasso di crescita