ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **4**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2010)

Trasmessa alla Presidenza il 29 giugno 2011

PARTE PRIMA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati del Sistema Informativo integrato R.G.S. – Corte dei conti, disponibili al 31 maggio 2011, data di presentazione del Rendiconto generale dello Stato.

La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione.

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2010

La decisione e la relazione deliberate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articolano nei seguenti volumi:

- ***Decisione*** sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2010

- ***Parte prima: I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010***

  Premessa

  Andamenti generali e prospettive dell'economia e dei conti pubblici
  Le entrate delle amministrazioni pubbliche
  La spesa delle amministrazioni pubbliche per sottosettori
  Infrastrutture, Sanità, Istruzione e ricerca: le tendenze delle politiche pubbliche
  L'ordinamento contabile
  La legislazione di spesa
  L'Organizzazione
  Il personale delle Amministrazioni pubbliche
  Nuovi indirizzi della politica dell'Unione Europea

- ***Parte seconda: La gestione del bilancio: analisi e valutazioni***

  Sezione prima

  I saldi di bilancio dello Stato
  Le entrate dello Stato
  La spesa dello Stato
  Il conto del patrimonio
  I fondi di rotazione
  L'attività contrattuale

  Sezione seconda

  Presidenza del Consiglio dei Ministri
  Ministero dell'economia e delle finanze
  Ministero dello sviluppo economico
  Ministero del lavoro e delle politiche sociali
  Ministero della giustizia
  Ministero degli affari esteri
  Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
  Ministero dell'interno
  Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare
  Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
  Ministero della difesa
  Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

Ministero per i beni e le attività culturali
Ministero della salute

- ***L'audit finanziario contabile (entrate – campionamento)***
- ***Appendice alla Parte seconda Sezione I***
- ***Appendice alla Parte seconda Sezione II***

INDICE

Parte I: I conti pubblici e le politiche di bilancio nel 2010

Premessa *Pag.* 1

I. Andamenti generali e prospettive dell'economia e dei conti pubblici " 13
Premessa " 13
La politica di bilancio per il 2010 " 14
Il conto delle Amministrazioni pubbliche " 16
La politica di bilancio nella prospettive 2011-2014 " 28

II. Le entrate delle amministrazioni pubbliche " 33
Valutazioni complessive e di sintesi " 33
Le entrate nel 2010 " 36
Le manovre di bilancio per il 2010 " 38
Obiettivi, attività e risultati della lotta all'evasione " 49

III. La spesa delle amministrazioni per sottosettori " 77
La spesa delle amministrazioni centrali " 77

La spesa delle amministrazioni locali " 82
I risultati del 2010 " 82
La spesa regionale nell'ultimo quadriennio " 85
L'andamento delle entrate e delle spese dei Comuni soggetti al Patto dell'ultimo triennio " 89
Riquadro 1 – Il Patto di stabilità interno delle Regioni " 98
Riquadro 2 – Il Patto degli enti locali " 102
Riquadro 3 – Il Patto territoriale " 106

La spesa degli enti di previdenza e la spesa pensionistica " 108

IV. Infrastrutture, sanità, istruzione e ricerca: le tendenze delle politiche pubbliche " 113
Le politiche per le infrastrutture " 113
Investimenti pubblici e crescita economica " 113
Le risorse pubbliche per le infrastrutture: un confronto europeo " 115
I "tagli" alle spese per investimenti delle Amministrazioni pubbliche " 121
Le principali cause del ritardo infrastrutturale " 123

La legge obiettivo e il Programma delle infrastrutture strategiche " *125*
Alcune considerazioni conclusive " *129*
Riquadro 1 – I tagli delle spese in conto capitale nel bilancio dello Stato: il DL n. 112/08 " 131

La politica sanitaria " 135
La politica sanitaria nei documenti di programmazione " 135
Le modifiche normative " 136
I risultati economici " 139
Gli investimenti sanitari " 171
Considerazioni di sintesi " 181

Le politiche per l'istruzione e la ricerca " 182
La spesa e le politiche per l'istruzione " 182
Le politiche in materia di istruzione scolastica " 186
Le politiche in materia di istruzione universitaria " 194
La spesa e le politiche per la ricerca e l'innovazione " 201
La politica per la ricerca e l'innovazione " 204

V. L'ordinamento contabile " 213
Premessa " 213
La manovra per il triennio 2011-2013 e i nuovi documenti contabili " 217

VI. La legislazione di spesa e i mezzi di copertura " 249

VII. L'Organizzazione " 271
Linee generali di attuazione delle riforme amministrative " 271
Riordino dei ministeri e misure di contenimento della spesa " 276
Profili organizzativi e del lavoro nella P.A. " 286
Il riordino degli enti pubblici " 290
L'estensione degli interventi alle autonomie territoriali " 294
Riforma contabile ed assetti organizzativi dei ministeri " 299
Nuovo bilancio e strumenti di programmazione e controllo " 302
Profili attuativi della legge 4 marzo 2009, n. 15 " 305
Le misure per la digitalizzazione e la semplificazione " 310

VIII. Il personale delle Amministrazioni pubbliche " 317
La consistenza e la spesa di personale secondo il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato " 317
La spesa di personale nel rendiconto per l'esercizio 2010 " 322
L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della gestione dei conti pubblici " 326

IX. Nuovi indirizzi della politica dell'Unione Europea " 331
"

PREMESSA

1.

La relazione che la Corte, con deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo, rende a fine del mese di giugno al Parlamento nazionale si colloca in un contesto che registra un incremento del "tasso di ausiliarietà" verso lo stesso Parlamento. La relazione – per previsione normativa e per sua naturale conformazione – dà conto infatti in modo significativo della funzione ausiliaria e costituisce al contempo momento di chiusura, contraddistinto da particolare solennità, di un articolato sistema dei controlli costantemente implementato dalle attività svolte in corso d'anno.

Sono invero numerose le analisi sulla gestione finanziaria, i referti in senso proprio, le deliberazioni ed, in generale, le molteplici attività di controllo della Corte su variegate tipologie di amministrazioni pubbliche che potrebbero porsi in utile ausilio al decisore politico offrendo, proprio per le decisioni refluenti sulla finanza pubblica, dati certi e valutazioni di un organo terzo, autonomo ed indipendente; in tal senso la Corte corrisponde attivamente agli impulsi del Parlamento, cui l'esito dei suoi controlli è, per Costituzione, indirizzato al fine di garantire il rispetto degli equilibri economico-finanziari, anch'essi costituzionalmente rilevanti.

I predetti equilibri sono sempre da riferire alla sana gestione delle risorse collettive, soprattutto in una fase di particolare attenzione al dimensionamento della spesa pubblica ed alla sua coerenza ad obiettivi prefissati. In tale prospettiva si rivela essenziale l'apporto della Corte nella delineata ausiliarietà al Parlamento per conseguire due fini correlati: da un lato quella del coordinamento dell'azione dello Stato centrale con l'Unione europea, dati i vincoli stringenti connessi al Patto di

stabilità e crescita, e dall'altro quella del coordinamento con i livelli di governo territoriali chiamati a concorrere validamente al raggiungimento di tali obiettivi.

Vanno anche qui poste in luce le innovazioni introdotte con la recente legge 7 aprile 2011 n. 39 (recante modifiche alla riforma di contabilità pubblica), conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli stati membri.

2.

La posizione di ausiliarietà nei confronti del Parlamento si inscrive in un sistema pluristituzionale che moltiplica le decisioni su diversi livelli, interconnessi fra loro e con l'ordinamento comunitario, nel quale tutti agiscono congiuntamente: in tale ambito gli ultimi sviluppi della normativa hanno accresciuto in modo notevole le competenze della Corte.

Gli aspetti evolutivi che oggi si riscontrano, specie nei rapporti interistituzionali, amplificano il profilo dell'ausiliarietà nei confronti sia del Parlamento che delle Assemblee regionali e locali.

In relazione al nuovo assetto caratterizzato dalla "linea continua" formata da Unione europea – Stato – Autonomie territoriali, la Corte si colloca come istituzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche, rapportandosi allo Stato-comunità e, per esso, agli organi rappresentativi avvalendosi di una articolazione sul territorio che ben si armonizza con la evoluzione, ormai in fase avanzata, dell'ordinamento in senso federale. Viene così a configurarsi una rete unica di uffici e competenze in grado di collegare le istanze regionali e locali con quelle centrali, realizzando – al contempo – valide correlazioni a livello europeo.

3.

Per l'attività delle Sezioni riunite in sede di controllo riferita direttamente al Parlamento nazionale, si menzionano, secondo un ordine che segue anche la scansione temporale, la relazione sul costo del lavoro pubblico, il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le audizioni in sede di commissioni parlamentari ed, infine, questa stessa Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2010. Tutte queste attività danno dimostrazione della cospicua vitalità della funzione ausiliaria della Corte, caratterizzata da positiva evoluzione quanto alla ricchezza di contributi e di proposte.

La Relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del d.lgs. 30 marzo 2011, n. 165 (deliberata dalle Sezioni riunite in data 2 maggio 2011), ha rappresentato un momento importante di collaborazione istituzionale fra la Corte dei conti e il Parlamento in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia sotto il profilo finanziario, considerato che la spesa per il personale rappresenta circa l'11 per cento del prodotto interno lordo, sia con riferimento alla platea degli enti interessati che coincide con l'universo delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali. Va, poi, precisato che le osservazioni formulate dalla Corte sono state – spesso – alla base di modifiche al quadro normativo, alle disposizioni contenute nei contratti collettivi e alle metodologie adottate dall'ARAN per la quantificazione degli oneri contrattuali.

Le relazioni illustrative ad alcune norme del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 contengono infatti un significativo richiamo al contenuto specifico delle relazioni sul costo del lavoro pubblico.

E' da evidenziare, altresì, la norma relativa al ridimensionamento dei fondi unici per i trattamenti accessori da corrispondere al personale dirigenziale, in relazione alle intervenute riduzioni di personale, nonché altre norme adottate in esito alle osservazioni contenute nei rapporti di certificazione dei contratti collettivi e riprese nelle relazioni sul costo del lavoro pubblico.

In ordine al Rapporto sul coordinamento sulla finanza pubblica, deliberato dalle Sezioni riunite il 18 maggio 2011, va sottolineato che si sono sicuramente rafforzati i presupposti che avevano guidato la Corte alla definizione dell'impianto del primo Rapporto, delineato in via sperimentale nel 2010. Con il processo di completamento del disegno costituzionale secondo il nuovo titolo V della Costituzione, con la predisposizione – ormai molto avanzata – dei decreti di attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e con la revisione dei meccanismi sottostanti al Patto di stabilità e crescita a livello europeo, si sono infatti imposte adeguate riflessioni sul sistema che presiede al coordinamento della finanza pubblica.

Il Rapporto ha così inteso fornire al Parlamento una valutazione di sintesi della Corte sull'adeguatezza e sulla rispondenza degli strumenti individuati per il coordinamento della finanza pubblica alle necessità poste dall'UE e dai più generali obiettivi di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica. Lo stesso Rapporto ha anche inteso indicare, sulla base di puntuali analisi svolte dalla Corte, le criticità su cui richiamare l'attenzione del legislatore a beneficio di una più efficace gestione delle risorse pubbliche.

Attesa la centralità, anche sul piano istituzionale, di questo Rapporto si ritiene di sottolineare che al termine di un'analisi ad ampio raggio sul governo della finanza pubblica la Corte ha potuto trarre un giudizio di sintesi, che ha assunto natura di stimolo e di auspicio. Dai diversi fronti esplorati dalle indagini – dal governo delle entrate, agli strumenti di controllo della spesa dello Stato e delle amministrazioni locali – sono emersi segnali univoci di significativi progressi e di risultati importanti. L'apparato pubblico, nel suo complesso, può dunque essere ricondotto su condizioni di equilibrio strutturale anche in virtù dell'affinamento degli strumenti di regolazione, via via corretti sulla base degli insufficienti risultati conseguiti negli anni passati.

Il segnale positivo tuttavia – ad avviso della Corte – non può essere confinato alle risultanze di un solo esercizio finanziario: per converso deve tradursi in un impegno rafforzato per affrontare i problemi che restano e le sfide, non meno gravose, del futuro.

Il Rapporto sul coordinamento della finanza ha sottolineato, altresì, un profilo di valenza culturale che non può non avere riflessi anche in un'ottica istituzionale: quello della necessità di maggior attenzione, sia delle istituzioni che della cultura economica, ai confronti tra obiettivi e risultati; quello della ulteriore esigenza, conseguente, di colmare un vuoto e uno squilibrio – attualmente molto ampio – tra l'eccesso di analisi, misurazioni, proiezioni e dibattiti che caratterizzano il momento della presentazione-approvazione di provvedimenti di finanza pubblica e la quasi totale mancanza di relazioni e studi dedicati a verificare a posteriori se, quanto e come abbiano in realtà funzionato gli strumenti impiegati.

Altro ambito di impegno delle Sezioni riunite della Corte, di forte rilievo istituzionale, si rinviene nella materia delle audizioni parlamentari in senso proprio, con la predisposizione di documenti da parte delle stesse Sezioni riunite i quali costituiscono uno dei contributi più significativi che la Corte fornisce al fine delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Il rapporto con il Parlamento si è sviluppato, in concreto, attraverso sempre più frequenti audizioni cui la Corte è stata chiamata dinanzi alle Commissioni parlamentari (in particolare presso le Commissioni bilancio di Camera e Senato e presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale). Nelle numerose audizioni svoltesi nel 2010 sono state affrontate tematiche incentrate sui principali profili istituzionali, finanziari e gestionali connessi all'attività della Corte, a partire da quelli relativi alla realtà autonomistica ed al processo attuativo del federalismo: si segnalano – a titolo esemplificativo – le audizioni svolte con riferimento alla decisione di economia e finanza (DEF), alla indagine conoscitiva sulla finanza locale, alle attribuzioni a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, allo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, alle disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, allo schema di provvedimento in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi ed – infine – ai meccanismi sanzionatori e premiali riferiti a Regioni, Province e Comuni.

In ordine alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato (oggetto specifico di questa premessa che intende, peraltro, fornire un panorama sul complesso delle attribuzioni delle Sezioni riunite della Corte), va osservato che l'originaria normativa, che risale al 1934, deve essere rivisitata e interpretata, oggi, alla luce del mutato quadro costituzionale e della reiterata normazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, che ha comportato evoluzioni ordinamentali e organizzative di grande rilievo. Anche il modello operativo di bilancio delle amministrazioni è mutato in modo netto, articolandosi per missioni e programmi: conseguentemente l'evoluzione dei controlli si è incentrata sulla gestione che deve essere finalizzata a promuovere processi virtuosi per l'azione delle amministrazioni, ed a fornire un efficace quadro di valutazione complessiva al Parlamento.

In coerenza con quanto sopra rilevato, la Corte ha ritenuto di estendere sempre più il proprio esame agli andamenti dell'intero settore pubblico, anche con riferimento agli obiettivi programmatici disegnati dal Governo e dal Parlamento, conformandosi alla concezione allargata della valutazione del bilancio affermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 2 del 1994, n. 244 del 1995 e n. 179 del 2007), confermata dalla evoluzione legislativa e, da ultimo, dalla legge di riforma della contabilità pubblica n. 196/2009, la quale contiene norme specifiche (artt. 37 e 38) sulla parificazione della Corte e la successiva presentazione alle Camere del rendiconto.

Va ancora ricordata, in questa sede, l'attività delle Sezioni riunite della Corte per la funzione di cui all'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. In base a tale norma le

stesse Sezioni riunite, a garanzia della coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, adottano pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo, nonché su casi che presentano questioni di massima di particolare rilevanza.

Questa nuova attribuzione delle Sezioni riunite può assimilarsi alla c.d. nomofilachia intestata alla Corte di Cassazione con il compito di "garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale".

La predetta attività delle Sezioni riunite, da riconnettersi a compiti diffusamente svolti a livello territoriale dalle Sezioni regionali della Corte, ha affrontato le diverse e complesse problematiche poste dalle discipline finanziarie e dai loro connessi profili giuridici e gestionali (dal rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, agli strumenti di finanziamento, alle società partecipate), trovando concreto riscontro nell'azione amministrativa, così da orientare gli enti locali ad individuare più efficaci forme di amministrazione e di tutela del patrimonio pubblico, nel rispetto dei principi di correttezza contabile e di legalità. Le deliberazioni della Corte, assunte a livello regionale, hanno dato luogo ad un concreto rafforzamento del rapporto con le Assemblee rappresentative delle Regioni e degli enti locali.

4.

La Relazione della Corte sul rendiconto generale 2010 in ordine alle amministrazioni centrali, si dimensiona, e sconta, le numerose - ed interconnesse - misure legislative di riforma intervenute nel 2009, le quali registrano nel 2010 interventi intesi a dare attuazione al complessivo disegno avviato attraverso strumenti adottati soprattutto in

via amministrativa, quali linee-guida e circolari esplicative riferite a quanto già definito a livello di norme primarie.

La razionalizzazione degli apparati pubblici (che deve perseguire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia nella legalità) è stata strettamente correlata agli obiettivi di riduzione della spesa da perseguire anche attraverso la rivisitazione e la modifica delle strutture e degli organici, come si evince dalle pagine della Relazione della Corte sul rendiconto 2010.

Sono comunque individuate, nei singoli capitoli dei ministeri, le linee generali di attuazione delle riforme che si rapportano a tre grandi filoni fondamentali da inquadrare nella progressiva attuazione dell'ordinamento federale con riguardo agli aspetti organizzativi:

- *il primo di attuazione del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, emanato in base ai principi di delega della legge n. 15, in tema di contrattazione collettiva e funzionalità delle amministrazioni pubbliche, trasparenza, valutazione delle strutture e del personale, dirigenza pubblica, sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici;*
- *il secondo di attuazione della riforma dei bilanci pubblici, sancita dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, con riguardo anche al percorso di armonizzazione dei sistemi contabili nel sistema delle pubbliche amministrazioni, i cui profili organizzativi non sempre risultano essere stati presi in adeguata considerazione;*
- *il terzo di applicazione delle misure volte al contenimento della spesa, al riordino degli organici di personale, ed alle forme di principio, vincolistiche o limitatrici, che fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche.*

La parte generale della Relazione, dedicata all'organizzazione della P.A., si sofferma – altresì – sulla connessione tra misure organizzatorie proprie delle amministrazioni centrali con quelle territoriali: il denominatore comune può rinvenirsi da un lato nell'intento di promuovere unitari e paralleli principi di fondo del sistema delle amministrazioni pubbliche, che si riflettono, oltre che sul regime organizzativo e funzionale, anche in quello contabile, finanziario e di controllo; dall'altro in un forse ancor maggiormente incisivo intervento, fortemente condizionato dalle esigenze di ordine finanziario (come, da ultimo, anche nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122).

5.

La premessa alla Relazione deve altresì ricordare che l'anno 2010 è stato caratterizzato dall'entrata in vigore dalla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, la quale ha introdotto profonde modifiche nell'assetto e nelle prospettive dell'ordinamento contabile: il suo recente adeguamento alle nuove regole di governance europea dovrebbe contribuire alla complessiva razionalizzazione del sistema.

In ordine al tessuto normativo della legge di riforma 196/2009 si osserva, peraltro, che nello stesso non si rinvengono adeguati riferimenti alle complessive attribuzioni della Corte così come evolute e corroborate nel recente periodo, riferimenti che pure sarebbero stati indubbiamente utili.

In questa sede va poi ricordato che, oltre alle disposizioni immediatamente applicabili, la carica innovativa della riforma è affidata all'adozione di una serie di decreti delegati, riguardanti molti aspetti della materia, che spaziano dall'armonizzazione dei

sistemi contabili pubblici alle procedure di spesa per la realizzazione di opere pubbliche, al completamento della riforma del bilancio, al potenziamento del bilancio di cassa, alla riforma dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e interni, al testo unico di contabilità di Stato e di tesoreria. La normativa delegata dovrebbe comunque trasformare radicalmente la contabilità e la finanza pubblica, adeguandola a livelli più evoluti ed internazionalmente condivisi.

La Corte intende seguire, dal suo osservatorio di controllo, l'attuazione di una così impegnativa riforma, oltre che verificare il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore, anche per evitare l'insorgere di fenomeni dilatori e di resistenza al nuovo, già sperimentati nell'attuazione di precedenti interventi di innovazione legislativa.

Ad un livello di considerazioni maggiormente dettagliate va detto che l'articolazione per missioni e programmi, introdotta a decorrere dal bilancio di previsione per il 2008, è stata confermata dalla riforma contabile quale strumento per le scelte allocative annuali e la migliore gestione delle risorse disponibili.

Il nuovo modello contabile, basato soprattutto sulle finalità della spesa, finisce per incidere sullo stesso tessuto organizzativo degli apparati pubblici e potenzialmente produrre risultati utili al fine di consentire la ricostruzione delle politiche pubbliche di settore, rilevando – in proposito - che tra il 2008 ed il 2010 sono già intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese del bilancio: il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi registra una lieve diminuzione.

6.

In conclusione, si sottolinea la rilevanza dell'apporto che la Corte può fornire, attraverso la sua articolata conformazione ordinamentale, alla più volte ricordata esigenza – indubbiamente essenziale – del coordinamento della finanza pubblica; al riguardo la stessa Corte ha dedicato un notevolissimo impegno nella predisposizione dell'apposito Rapporto già reso al Parlamento nel decorso mese di maggio.

Il coordinamento, infatti, è affermato nella Costituzione della Repubblica (art. 119), invocato da molte sentenze della Consulta e ribadito anche in numerosi, significativi, interventi del legislatore.

Esso costituisce, invero, l'architrave per dar vita ad un adeguato sistema di finanza pubblica nazionale, sistema che si evince con chiarezza dopo la riforma del titolo V della nostra Carta fondamentale radicandosi – come già evidenziato più avanti – su tre riferimenti (europeo, nazionale e locale) con intreccio di competenze da svolgere in un ambito collaborativo e, quindi, con opera di coordinamento tra tutti i protagonisti istituzionali. Un assetto ancora più rimarcato, con interrelazioni e condizionamenti, proprio dopo l'approvazione di due "corpi normativi" (le leggi n. 42/2009 e n.196/2009) e l'introduzione del "semestre europeo" (cui fa riferimento la legge n. 39/2011).

Nell'ambito così delineato la Corte, anche in questa occasione solenne del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato 2010, conferma la sua vocazione all'ausiliarietà nei confronti del Parlamento e delle assemblee regionali e locali, offrendo – altresì – al Governo e agli organi esecutivi delle autonomie territoriali opportuni contributi per il corretto impiego delle risorse pubbliche e per l'opera di amministrazioni efficienti a servizio della collettività.

I. ANDAMENTI E PROSPETTIVE DELL'ECONOMIA E DEI CONTI PUBBLICI

Premessa

1. La fine della recessione economica ha coinciso, lo scorso anno, con la ripresa del percorso di riequilibrio dei saldi di bilancio pubblico. Sono stati ottenuti risultati migliori di quanto previsto e, anche nel confronto europeo, gli andamenti della finanza pubblica italiana sono stati particolarmente positivi. Di grande significato è stata l'azione di contenimento della spesa, impostata già in avvio di legislatura e dispiegatasi pienamente nel 2010, dopo il rallentamento imposto dalle misure anti-crisi, che nel 2009 avevano di fatto annullato i risparmi previsti. La riduzione dell'indebitamento realizzata lo scorso anno non comporta, però, il ritorno a una gestione *ordinaria* del bilancio pubblico, dal momento che è ancora incompleto il riassorbimento degli effetti associabili alla crisi dell'economia e che vi è l'esigenza addizionale di assicurare, nella prospettiva di medio termine, la coerenza tra i programmi delineati nel DEF e gli impegni (peraltro, non ancora formalmente assunti) derivanti dalle nuove regole di *governance* europea.

Nel complesso, il percorso di aggiustamento strutturale dei conti pubblici si presenta gravoso e di grande complessità. La scelta, condivisibile, di mantenere stabile il livello aggregato della pressione fiscale, impone di concentrare tutta la correzione dei conti sulla spesa. Un compito non agevole se si tiene conto di due qualificazioni non trascurabili: da un lato non si potrà più, realisticamente, fare affidamento sulla riduzione delle spese per interessi (il "dividendo" che ha avvantaggiato la finanza pubblica in Europa nelle fasi successive all'introduzione dell'euro); in secondo luogo, sarebbe auspicabile che i tagli di spesa non penalizzassero più, almeno nella prospettiva di medio periodo, le spese in conto capitale e gli investimenti in infrastrutture, che nel 2012 toccherebbero il valore più basso degli ultimi decenni.

Entro tale sentiero vincolato, la realizzazione del necessario contenimento della spesa corrente primaria propone scenari quantitativamente ai limiti della sostenibilità, con riguardo sia alla spesa delle amministrazioni centrali che a quella delle amministrazioni locali. La concentrazione sulle categorie di spesa corrente effettivamente "aggredibili" imporrebbe, infatti, tagli di dimensioni inconsuete: tra il 2010 e il 2014 la riduzione in termini reali delle spese correnti al netto degli interessi raggiungerebbe il 7 per cento, secondo stime della Banca d'Italia.

L'incidenza sul Pil delle spese primarie totali si dovrebbe ridurre di oltre quattro punti percentuali nel triennio 2012-14.

La sostenibilità di un percorso così impervio richiede, con ogni evidenza, due indirizzi strategici paralleli: da un lato, la ricerca di strumenti in grado di recuperare condizioni per una crescita economica più sostenuta (e, sotto questo aspetto, anche i tagli alla spesa pubblica dovranno essere più selettivi, così da salvaguardare gli interventi di ampliamento del capitale pubblico); dall'altro, un approccio non convenzionale di "revisione della spesa pubblica", in grado di abbandonare il metodo delle correzioni lineari e "al margine" e di riconsiderare in profondità l'adeguatezza dell'apparato pubblico, riesaminando priorità, programmi, dimensioni, risultati e squilibri dell'azione pubblica.

La politica di bilancio per il 2010

2. Nell'ottobre 2009, esaminando la condizione, comune a diversi paesi europei, di superamento della soglia del 3 per cento del rapporto indebitamento/Pil, la Commissione Europea valutava tale sconfinamento di entità non limitata e di natura non temporanea, estendendo, pertanto, anche all'Italia la Procedura per i disavanzi eccessivi, con la richiesta di rientro nel limite del 3 per cento entro il 2012 e con l'impegno di realizzare, negli anni 2010-2012, un miglioramento dello 0,5 per cento l'anno del saldo strutturale.

Già nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF) del maggio 2010, gli obiettivi di disavanzo risultavano in linea con tali impegni: l'indebitamento netto, in quota di Pil, sarebbe disceso dal 5,0 per cento nel 2010 al 3,9 nel 2011 e al 2,7 nel 2012.

La necessaria correzione degli andamenti tendenziali era, in parte, incorporata negli effetti attesi dalle misure di contenimento adottate con la manovra per il 2009 e, per il resto, si è concretata con il varo, a fine maggio 2010, del DL n. 78/2010, con il quale è stata anticipata una correzione, a valere sugli anni 2011-2012, dell'ordine di 1,6 punti di Pil, in termini di avanzo primario.

3. Va osservato che, con riguardo al 2010, l'obiettivo di disavanzo, in quota di Pil, è sempre stato mantenuto pari al 5,0 per cento. Un livello che, fissato in primo luogo nel DPEF 2010-2013 (luglio 2009), era, infatti, confermato dapprima dalla Relazione Previsionale e Programmatica del settembre 2009, poi dal Programma di stabilità e dalla Nota di aggiornamento 2010-2012 del gennaio 2010 e, infine, dalla Ruef del maggio 2010.

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici veniva concordata in sede europea a conclusione di una fase generalmente assai critica per la permanenza di un quadro congiunturale fortemente compromesso dal propagarsi della crisi finanziaria mondiale. Le condizioni di profonda

recessione in cui era scivolata l'Italia, al pari dell'intera Europa, si erano, infatti, tradotte in un allentamento degli obiettivi di indebitamento e nella messa a punto di strumenti orientati al sostegno di breve termine dell'economia. Si determinava così una temporanea sovrapposizione con il percorso programmatico delineato all'inizio di legislatura, inteso a correggere gli andamenti tendenziali di medio periodo e ad assicurare il riequilibrio del saldo di bilancio entro il 2012. Quel percorso originario – in presenza di una scelta di invarianza della pressione fiscale - richiedeva una riduzione del valore della spesa di circa tre punti in percentuale di Pil. Con il DL 112/2008 venivano, difatti, adottate misure di contenimento della spesa tendenziale per circa 25 miliardi di euro.

4. A seguito della crisi finanziaria, in Italia il prodotto fletteva però dell'1,3 per cento nel 2008 e del 5,2 per cento nel 2009, quando si registrava una forte contrazione anche del Pil nominale (-3,2 per cento). Di fronte a questi eventi, che avevano natura interamente esogena, non ricollegabile a fattori di squilibrio propri della nostra economia, il Governo decideva, dapprima, di rallentare - e, poi, di dare momentanea interruzione - al percorso di riequilibrio dei saldi di bilancio. L'adozione urgente di provvedimenti anti-crisi annullava, di fatto, il risparmio di spesa atteso per il 2009, mentre ad interventi di natura straordinaria, come lo scudo fiscale e il riallineamento dei valori contabili IAS, era affidata la parziale tenuta delle entrate in un quadro di pronunciata caduta del reddito.

Nella Relazione dello scorso anno, la Corte registrava come, nel consuntivo del 2009, le spese correnti fossero aumentate del 4,2 per cento, le entrate diminuite del 3,2 per cento e l'indebitamento salito fino al 5,4 per cento del Pil. In quota di prodotto, le spese risultavano superiori al 48 per cento nella sola componente corrente, al 52,5 per cento nella loro dimensione totale. Nonostante il chiaro allontanamento dai valori programmatici fissati prima che le dimensioni della crisi fossero conosciute, si osservava, tuttavia, come il quadro di finanza pubblica, rimodulato dal Governo in considerazione della recessione dell'economia, mostrasse una sostanziale tenuta.

Quella valutazione trova oggi conferma negli andamenti della finanza pubblica, che nel 2010 sono stati più favorevoli di quanto atteso. Con il graduale recupero di condizioni di crescita economica – anche se al basso ritmo del periodo pre-crisi – sono infatti venute meno le esigenze di sostegno straordinario dell'economia e sono, pertanto, tornate a incidere le misure di correzione del DL 112/2008, tanto sui livelli della spesa delle amministrazioni centrali (per la via dei "tagli lineari"), quanto sulle spese delle amministrazioni locali (attraverso il ripristino delle rigide regole del Patto di stabilità interno). Come diffusamente si analizza più avanti,

proprio il contenimento delle spese ha permesso di ottenere, anche nel confronto europeo, risultati di particolare rilievo nel controllo della finanza pubblica.

Il Conto delle Amministrazioni Pubbliche

5. Nel 2010, dopo un biennio di pronunciata flessione, il prodotto è tornato ad aumentare (tavola 1). La crescita del Pil è stata dell'1,3 per cento, a sintesi di un contributo positivo della domanda interna (1,6 punti) e negativo delle esportazioni nette (-0,4 per cento). Quest'ultimo risultato discende da un'accentuata dinamica di entrambe le componenti di commercio estero (10,5 per cento per le importazioni e 9,1 per cento per le esportazioni), a segnalare l'ormai avvenuto superamento della fase più acuta della crisi internazionale, trasmessasi nel 2009 proprio attraverso la contrazione degli scambi mondiali (-10,9 per cento; +12,4 per cento nel 2010). Con riferimento alla domanda interna, gli incrementi maggiori hanno riguardato le componenti degli investimenti, in *macchinari e attrezzature* (9,9 per cento) e in *mezzi di trasporto* (8,5 per cento). La spesa per consumi delle famiglie residenti è aumentata dell'uno per cento, ancora al di sotto delle medie di lungo periodo, a motivo di una nuova diminuzione del potere d'acquisto (-0,6 per cento). Nel senso di un contenimento della domanda interna hanno inoltre agito le dinamiche degli investimenti in costruzioni (ridottisi del 3,7 per cento, per il terzo anno consecutivo) e della spesa delle Amministrazioni Pubbliche, scesa dello 0,6 per cento in termini reali (per la prima volta dal 1993-1995).

Il recupero dei livelli di attività si è indebolito a partire dalla seconda metà dell'anno: fra settembre 2010 e marzo 2011 il Pil è aumentato dello 0,3 e il saggio tendenziale di crescita si è abbassato all'uno per cento (vedi ancora tavola 1).

Tavola 1

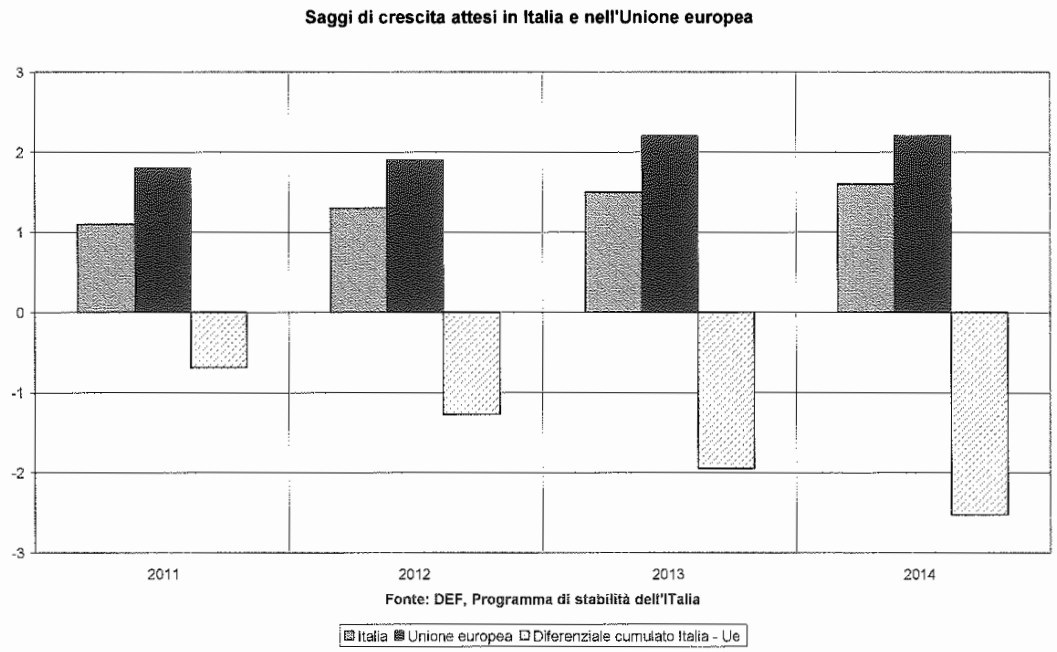
CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI, ANNI 2008-2010

AGGREGATI	2008	2009	2010	2011	
				Primo trimestre	Stima DEF
variazioni percentuali					
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	-1,3	-5,2	1,3	1,0	1,1
Importazioni di beni e servizi fob	-4,4	-13,7	10,5	8,6	4,5
TOTALE RISORSE	-2,0	-7,2	3,1	2,6	2,1
Consumi nazionali	-0,4	-1,1	0,6	0,7	1,1
- Spesa delle famiglie residenti	-0,8	-1,8	1,0	1,0	1,1
- Spesa delle AP e delle Isp	0,5	1,0	-0,6	0,1	0,0
Investimenti fissi lordi	-3,8	-11,9	2,5	1,5	1,8
- Costruzioni	-3,0	-8,7	-3,7	-0,1	n.d
- Macchine e attrezzature e beni immateriali	-5,2	-14,9	9,9	4,1	n.d
- Mezzi di trasporto	-2,9	-17,1	8,5	-0,5	n.d
Esportazioni di beni e servizi fob	-4,3	-18,4	9,1	7,3	4,8
TOTALE IMPIEGHI	-2,0	-7,2	3,1	2,6	2,1
contributi alla crescita					
Domanda interna	-1,2	-3,4	0,9	0,2	1,0
Variazione delle scorte	-0,2	-0,6	0,7	-0,3	0,2
Domanda estera	0,0	-1,3	-0,4	0,2	0,0

Fonti: Istat e DEF, Programma di stabilità dell'Italia

6. Va rilevato come il ritorno a saggi di crescita positivi non configuri, per il momento, alcun rimbalzo dall'eccezionale recessione sperimentata nel 2008-2009. A fine 2010 risultava recuperato, nel nostro paese, solo un quarto della perdita di prodotto subita nel 2008-09 (1,8 punti a fronte di una perdita complessiva del 7 per cento). Anche nel confronto internazionale, si ripropongono i bassi saggi di espansione che, già prima della crisi, penalizzavano l'economia italiana. Secondo le previsioni adottate nel DEF, il saggio di crescita dell'economia italiana rimarrebbe costantemente al di sotto del valore medio europeo, per cumulare, al 2014, un differenziale negativo di oltre 2,5 punti (grafico 1).

Grafico 1



7. Il quadro di finanza pubblica (tavola 2) ha presentato evoluzioni più favorevoli di quelle immediatamente associabili al recupero del ciclo economico. L'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni è sceso, lo scorso anno, dal 5,4 al 4,6 per cento del Pil, segnando una riduzione doppia rispetto a quella registrata dall'area europea (quattro decimi di punto) e superiore a quanto atteso dal governo, i cui quadri programmatici incorporavano, come detto, un valore di indebitamento pari al 5 per cento del Pil. Il saldo primario è tornato in prossimità del pareggio (da -0,7 a -0,1 per cento, sempre in quota di Pil), mentre il disavanzo corrente è diminuito all'1,6 per cento. La spesa per interessi è rimasta sostanzialmente invariata in quota di prodotto (dal 4,6 al 4,5 per cento).

Nei livelli, l'indebitamento è diminuito di 10,5 miliardi (il doppio di quanto programmato) e di ammontare equivalente è stato il miglioramento del saldo primario. L'abbassamento del disavanzo corrente è stato più contenuto, a motivo del forte contributo fornito dal conto capitale al contenimento del disavanzo.

Tavola 2

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	milioni di euro			variazioni %		Differenze consuntivo-DFP
VOCI ECONOMICHE	2008	2009	2010	2009 su 2008	2010 su 2009	2010
SPESE						
Redditi da lavoro dipendente	169.650	171.026	171.905	0,8	0,5	-3.059
Consumi intermedi	128.386	136.177	137.009	6,1	0,6	-2.519
Prestazioni sociali	277.183	291.468	298.199	5,2	2,3	69
Altre uscite correnti	58.928	62.260	62.349	5,7	0,1	-1.174
Spese correnti al netto interessi	**634.147**	**660.931**	**669.462**	**4,2**	**1,3**	**-6.683**
Interessi passivi	81.313	70.408	70.152	-13,4	-0,4	-1.917
Totale spese correnti	**715.460**	**731.339**	**739.614**	**2,2**	**1,1**	**-8.600**
di cui spesa sanitaria	*108.468*	*110.435*	*113.457*	*1,8*	*2,7*	*-1.475*
Investimenti fissi lordi	34.968	38.060	31.879	8,8	-16,2	-1.568
Contributi agli investimenti	22.338	23.822	20.442	6,6	-14,2	-3.236
Altre uscite in c/capitale	1.646	4.258	1.578	158,7	-62,9	-736
Totale spese in c/capitale	**58.952**	**66.140**	**53.899**	**12,2**	**-18,5**	**-5.540**
Totale spese finali	**774.412**	**797.479**	**793.513**	**3,0**	**-0,5**	**-14.140**
ENTRATE						
Imposte dirette	239.644	222.857	225.494	-7,0	1,2	-861
Imposte indirette	215.780	206.000	216.530	-4,5	5,1	-2.651
Contributi sociali effettivi	212.030	209.359	210.460	-1,3	0,5	-2.623
Contributi sociali figurativi	3.878	4.183	4.048	7,9	-3,2	-108
Altre entrate correnti	56.405	57.692	58.583	2,3	1,5	-821
Totale entrate correnti	**727.737**	**700.091**	**715.115**	**-3,8**	**2,1**	**-7.064**
Imposte in c/capitale	488	12.255	3.392	2.411,3	-72,3	1.142
Altre entrate in c/capitale	3.482	3.392	3.795	-2,6	11,9	-2.305
Totale entrate in c/capitale	**3.970**	**15.647**	**7.187**	**294,1**	**-54,1**	-1.163
Totale entrate complessive	**731.707**	**715.738**	**722.302**	**-2,2**	**0,9**	**-8.227**
SALDI						
Saldo corrente	**12.277**	**-31.248**	**-24.499**			**1.536**
Indebitamento netto	**-42.705**	**-81.741**	**-71.211**			**5.913**
Saldo primario	**38.608**	**-11.333**	**-1.059**			**3.996**

Fonte: Istat, DEF Analisi e tendenze della finanza pubblica

8. Nella prospettiva internazionale, il deficit di bilancio italiano si colloca oggi su un livello inferiore sia alla media europea, sia ai valori riscontrati in altri grandi paesi, dove massiccio è stato il ricorso alla leva fiscale nel corso della crisi. L'Italia è inoltre l'unico, fra i grandi paesi, a registrare un saldo primario in prossimità del pareggio. Evidente è l'inversione avvenuta rispetto agli andamenti storici, che fino al 2006 vedevano l'Italia sopravanzare la media dei paesi avanzati per il valore del disavanzo pubblico (tavola 3).

Tavola 3

L'INDEBITAMENTO PUBBLICO IN EUROPA E NEI PRINCIPALI PAESI

(% del Pil)

	2006	2007	2008	2009	2010	variazione 2010/2007
Economie avanzate	**-1,4**	**-1,1**	**-3,4**	**-8,6**	**-7,6**	**-6,5**
Stati Uniti	-2,0	-2,7	-6,5	-12,7	-10,6	-7,9
Eurozona	-1,3	-0,6	-2	-6,3	-6,1	-5,5
Germania	-1,6	0,3	0,1	-3,0	-3,3	-3,6
Francia	-2,3	-2,7	-3,3	-7,6	-7,7	-5,0
ITALIA	***-3,3***	***-1,5***	***-2,7***	***-5,3***	***-4,6***	***-3,1***
Spagna	2,0	1,9	-4,2	-11,1	-9,2	-11,1
Grecia	-6,1	-6,7	-9,5	-15,4	-9,6	-2,9
Portogallo	-4,1	-2,8	-2,9	-9,3	-7,3	-4,5
Irlanda	2,9	0,1	-7,3	-14,4	-32,2	-32,3
Regno Unito	-2,6	-2,7	-4,9	-10,3	-10,4	-7,7
Giappone	-4,0	-2,4	-4,2	-10,3	-9,5	-7,1

Fonte: IMF, World Economic Outlook, April 2011

9. Molto al di sopra delle attese sono stati i risultati conseguiti nel contenimento della spesa. Per la prima volta le uscite totali del bilancio pubblico sono diminuite (-0,5 per cento). Un risultato ascrivibile a una forte contrazione della spesa in conto capitale, congiunta a un incremento particolarmente basso della spesa corrente primaria (1,3 per cento, il valore più basso mai registrato). Variazioni negative in termini reali sono state registrate sia dai redditi da lavoro, sia dai consumi intermedi, mentre l'incremento delle prestazioni sociali si è dimezzato rispetto al 2009 (dal 5,2 al 2,3 per cento).

Secondo l'analisi contenuta nel DEF, il rallentamento dei redditi da lavoro dipendente è disceso principalmente dalle misure di razionalizzazione della spesa introdotte col DL 112/2008, che hanno inciso in particolare sul settore della scuola, dove consistente è stata la riduzione dell'occupazione. In senso espansivo ha invece agito la sottoscrizione dei contratti relativi alle annualità 2006-07 e 2008-09.

Anche per i consumi intermedi si è verificato un consistente rallentamento, con una riduzione di quasi il 6 per cento nelle Amministrazioni centrali e con un lieve aumento nelle Amministrazioni locali, dove questa voce di spesa è rimasta per oltre 2 miliardi al di sotto degli obiettivi programmatici.

Sulla dinamica delle prestazioni sociali ha influito positivamente sia la discesa dell'inflazione, sia la ripresa dell'economia. Il minore incremento dei prezzi ha ridotto l'adeguamento automatico dei trattamenti pensionistici, verificatosi a fronte di una sostanziale stabilità del numero di pensioni erogate. Il recupero del ciclo economico si è invece tradotto in una minore erogazione degli assegni di integrazione salariale e per indennità di disoccupazione, mentre forti incrementi sono stati registrati per le liquidazioni dei dipendenti pubblici.

10. La caduta della spesa in conto capitale è stata consistente in tutte le sue componenti. Gli investimenti lordi sono diminuiti del 16,2 per cento e i contributi del 14,2 per cento, scendendo in entrambi i casi al di sotto dei livelli pre-recessivi. L'esaurimento dei rimborsi straordinari a favore delle imprese, previsti dal DL 185/2008, si è tradotta in una diminuzione di quasi il 63 per cento delle altre uscite. All'analisi delle determinanti della flessione della spesa in conto capitale, riconducibili sia all'operare di misure di taglio lineare, sia ai vincoli imposti dal Patto di stabilità sulle disponibilità liquide delle Amministrazioni locali, sia a fattori che dilatano enormemente i tempi di esecuzione delle opere da quelli di progettazione e finanche di finanziamento, è dedicata l'ampia analisi contenuta nel capitolo IV di questa Relazione.

11. In quota di Pil (tavola 4), la contrazione della spesa è stata pari a 1,3 punti per l'aggregato totale (52,5 al 51,2 per cento), a 0,9 punti per la componente in conto capitale (da 4,4 a 3,5 per cento) e a 0,3 punti per la componente primaria corrente (da 48,1 a 47,8 per cento). Anche le entrate si sono ridotte rispetto al Pil, passando dal 47,1 al 46,6 per cento. Tale diminuzione è interamente determinata dalla flessione delle entrate in conto capitale (-0,6 punti) mentre le entrate correnti sono rimaste sostanzialmente stabili se misurate in termini di prodotto.

Tavola 4

IL CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (% DEL PIL)

VOCI ECONOMICHE	2007	2008	2009	2010	variazione. 2010/2009
SPESE					
Redditi da lavoro dipendente	10,6	10,8	11,3	11,1	-0,2
Consumi intermedi	5,2	5,5	9,0	8,8	-0,2
Prestazioni sociali	17,1	17,7	19,2	19,3	0,1
Pensioni	*13,9*	14,2	*15,2*	*15,3*	0,1
altre prestazioni sociali	*3,2*	3,5	*4,0*	*4,0*	0,0
Altre uscite correnti	3,7	3,8	4,1	4,0	-0,1
Spese correnti al netto interessi	**39,3**	**40,4**	**43,5**	**43,2**	**-0,3**
Interessi passivi	5,0	5,2	4,6	4,5	-0,1
Totale spese correnti	**44,3**	**45,6**	**48,1**	**47,8**	**-0,3**
Investimenti fissi lordi	2,3	2,2	2,5	2,1	-0,4
Contributi agli investimenti	1,6	1,4	1,6	1,3	-0,3
Altre uscite in c/capitale	0,1	0,1	0,3	0,1	-0,2
Totale spese in c/capitale	**4,0**	**3,8**	**4,4**	**3,5**	**-0,9**
Totale spese finali	**48,4**	**49,4**	**52,5**	**51,2**	**-1,3**
ENTRATE					
Imposte dirette	15,1	15,3	14,7	14,6	-0,1
Imposte indirette	14,7	13,8	13,6	14,0	0,4
Contributi sociali effettivi	13,0	13,5	13,8	13,6	-0,2
Contributi sociali figurativi	0,3	0,2	0,3	0,3	0,0
Altre entrate correnti	3,5	3,6	3,8	3,8	0,0
Totale entrate correnti	**46,6**	**46,4**	**46,1**	**46,2**	**0,1**
Imposte in c/capitale	0,0	0,0	0,8	0,2	-0,6
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0
Totale entrate in c/capitale	**0,3**	**0,3**	**1,0**	**0,5**	**-0,6**
Totale entrate complessive	**46,9**	**46,7**	**47,1**	**46,6**	**-0,5**
SALDI					
Saldo corrente	**2,2**	**0,8**	**-2,1**	**-1,6**	**0,5**
Indebitamento netto	**-1,5**	**-2,7**	**-5,4**	**-4,6**	**0,8**
Saldo primario	**3,5**	**2,5**	**-0,7**	**-0,1**	**0,6**

Fonte: Istat, DEF Analisi e tendenze della finanza pubblica

12. Le entrate tributarie sono aumentate lo scorso anno dello 0,9 per cento, assorbendo solo in parte la contrazione del 2009 (-3,2 per cento). L'incremento è stato più elevato per le sole imposte indirette (5,1 per cento), mentre i contributi sociali hanno risentito della maggiore disoccupazione, registrando un aumento dello 0,5 per cento. Una consistente contrazione si è avuta per le entrate in conto capitale (-54,1 per cento), non più sostenute da alcuni provvedimenti temporanei adottati nel corso del 2009 (riallineamento ai criteri contabili IAS). Nell'aggregato totale, l'aumento delle entrate si è fermato allo 0,9 per cento, quello delle entrate correnti ha raggiunto il 2,3 per cento, circa mezzo punto al di sopra dell'aumento del Pil nominale (1,9 per cento).

13. Quando riportati ai valori programmatici, gli andamenti di entrate e spese si prestano a una lettura opposta: nel primo caso i risultati non sono stati in linea con le attese; le uscite sono invece diminuite in misura ben più consistente di quanto assunto in sede di previsione.

I risparmi di spesa conseguiti nel 2010 sono stati superiori ai valori programmatici. Rispetto alla DFP, il maggiore risparmio realizzato ammonta a oltre 14 miliardi e consegue per oltre il 40 per cento da una minore spesa in conto capitale (5,5 miliardi), per poco meno del 50 per cento da un più forte contenimento della spesa primaria corrente (6,7 miliardi), per la restante parte da un minore esborso per interessi (1,9 miliardi). Di limitata entità è stato l'effetto indotto dalla consueta revisione delle basi storiche e, nel caso specifico, dalla nuova quantificazione di consuntivo per l'anno 2009, che riduce l'ammontare della spesa totale di 1,4 miliardi e quello della spesa primaria corrente di 1,7 miliardi.

14. Sia la spesa in conto capitale, sia quella per interessi, hanno contribuito al risparmio aggiuntivo, in una proporzione maggiore rispetto al loro peso sul totale delle uscite pubbliche (rispettivamente pari all'8 e al 7 per cento). Per la sua eccezionalità nella prospettiva storica, è tuttavia il superamento degli obiettivi di spesa primaria corrente ad assumere particolare rilevanza, con minori esborsi di oltre 3 miliardi per i redditi da lavoro dipendente, di 2,5 miliardi per consumi intermedi, di 1,1 miliardi per le altre spese correnti.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, lo scostamento maggiore si riscontra invece per i contributi, rimasti oltre 3 miliardi al di sotto del valore indicato nella DFP, anche in questo caso rialzato rispetto alla RUEF. Per gli investimenti, la minore spesa ammonta a 1,5 miliardi.

15. Dal lato delle entrate, gli andamenti effettivi non hanno rispettato le previsioni programmatiche. Nel confronto con la DFP, il minor gettito ammonta a oltre 8 miliardi, per la gran parte concentrato nella componente corrente, con oltre 2,7 miliardi in meno di contributi e

circa 3,3 miliardi di minor gettito nel complesso delle entrate dirette e indirette.

Anche se l'andamento delle entrate nel 2010 riflette alcuni fattori particolari, come un ammontare non previsto di compensazioni (quantificate nel DEF in quasi 3,5 miliardi) e una revisione peggiorativa della base 2009, non può non rilevarsi come lo scostamento dagli obiettivi segnali un andamento ancora molto incerto del gettito e un contributo modesto al rientro dell'indebitamento.

16. Il diverso segno dello scostamento di spese ed entrate dagli obiettivi programmatici segnala anche come il contributo diretto fornito dalla ripresa dell'economia al contenimento del disavanzo pubblico sia stato complessivamente modesto. Tanto che le valutazioni ufficiali facevano affidamento su una più consistente risposta del gettito tributario al recupero del ciclo, delineando, come detto, introiti correnti superiori a quelli effettivamente realizzati. Limitato è poi, nell'assetto della finanza pubblica italiana, l'impatto degli stabilizzatori dal lato della spesa, data l'assenza di diffuse forme di contrasto monetario della disoccupazione. E per quella parte di spesa in prestazioni sociali che assorbe tali meccanismi di sostegno dei redditi, che pure hanno segnato un rallentamento rispetto al 2009, l'esborso ha superato le stime programmatiche per 1,4 miliardi.

Ben più rilevante è stato, per la riduzione del disavanzo, il fatto che il superamento della recessione abbia ripristinato il segno correttivo della manovra di finanza pubblica. Nel 2009, l'adozione dei provvedimenti anti-crisi aveva infatti compensato le misure di contenimento della spesa varate in avvio di legislatura col DL 112/2008. Il ritorno alla piena operatività degli interventi correttivi significa che, nel 2010, hanno agito misure di riduzione delle uscite pubbliche per 11,6 miliardi. Ulteriori tagli di spesa per circa 35 miliardi sono già incorporati nella legislazione vigente fino al 2013. L'azione discrezionale con cui si intende piegare la dinamica della spesa pubblica è già oggi numericamente consistente; sarà ulteriormente rafforzata dai provvedimenti annunciati nel DEF per il biennio 2013-14.

17. I risultati ottenuti nel 2010 potrebbero, in un tale contesto, indicare un punto di svolta nella gestione della spesa pubblica- anche ai vari livelli di governo- e l'innesco di una tendenza verso un abbassamento strutturale delle uscite del bilancio. Va tuttavia osservato che i decrementi di spesa dello scorso anno riassorbono solo in parte gli aumenti registrati nel 2008-2009. Nel biennio precedente, la spesa totale è infatti aumentata di oltre 4 punti, per cui la variazione cumulata al 2010 è ancora positiva per poco meno di tre punti.

Elevato resta anche lo scostamento dagli obiettivi programmatici di inizio legislatura, fissati prima che si dispiegassero gli effetti sull'economia reale della crisi internazionale (tavola

5). Nei valori assunti allora, la spesa totale avrebbe dovuto ridursi nel 2010, rispetto al 2007, di un punto, scendendo al 48 per cento del Pil. Per la spesa primaria corrente si stimava un livello inferiore al 40 per cento del prodotto. I risultati effettivi dello scorso anno, che pure scontano l'importante riduzione rispetto al 2009, indicano per la spesa finale e per la componente primaria corrente livelli sul Pil pari, rispettivamente, al 51,2 e 43,2 per cento. Sostanzialmente in linea con le valutazioni di inizio legislatura è solo l'andamento della spesa in conto capitale, che con la diminuzione del 2010 (-0,9 punti) riavvicina il valore previsto di 3,7 per cento in quota di Pil.

Dal lato delle entrate, gli scostamenti dagli obiettivi di inizio legislatura sono invece contenuti, e nell'aggregato complessivo si misura un incremento cumulato di 0,2 punti, a fronte di una riduzione attesa di un decimo di punto.

Il riavvicinamento agli obiettivi fissati col primo Dpef di legislatura e la realizzazione del pareggio di bilancio richiederanno altre e più consistenti riduzioni dei livelli di spesa.

Tavola 5

I RISULTATI DEL 2010 NEL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI DI INIZIO LEGISLATURA

% del Pil

	Risultati effettivi		***Previsioni DPEF 2009-13***		***Differenze***	
VOCI ECONOMICHE	*in milioni*	*% del Pil*	*in milioni*	*% del Pil*	*in milioni*	*% del Pil*
SPESE	***2010***					
Redditi da lavoro dipendente	171.905	11,1	181.072	10,7	-9.167	0,4
Consumi intermedi	137.009	8,8	128.018	7,6	8.991	1,2
Prestazioni sociali	298.199	19,3	296.761	17,6	1.438	1,7
pensioni	*236.931*	*15,3*	*241.236*	*14,3*	*-4.305*	*1,0*
altre prestazioni sociali	*61.268*	*4,0*	*55.525*	*3,3*	*5.743*	*0,7*
Altre uscite correnti	62.349	4,0	59.341	3,5	3.008	0,5
Spese correnti al netto interessi	**669.462**	**43,2**	**665.192**	**39,4**	**4.270**	**3,8**
Interessi passivi	70.152	4,5	84.777	5,0	-14.625	-0,5
Totale spese correnti	**739.614**	**47,8**	749.969	44,4	-10.355	3,4
Investimenti fissi lordi	31.879	2,1	36.218	2,1	-4.339	0,0
Contributi agli investimenti	20.442	1,3	22.426	1,3	-1.984	0,0
Altre uscite in c/capitale	1.578	0,1	3.119	0,2	-1.541	-0,1
Totale spese in c/capitale	**53.899**	**3,5**	**61.763**	**3,7**	**-7.864**	**-0,2**
Totale spese finali	**793.513**	**51,2**	**811.732**	**48,1**	**-18.219**	**3,1**
ENTRATE						
Imposte dirette	225.494	14,6	262.844	15,6	-37.350	-1,0
Imposte indirette	216.530	14,0	237.827	14,1	-21.297	-0,1
Contributi sociali effettivi	210.460	13,6	224.595	13,3	-14.135	0,3
Contributi sociali figurativi	4.048	0,3	4.112	0,2	-64	0,0
Altre entrate correnti	58.583	3,8	60.020	3,6	-1.437	0,2
Totale entrate correnti	**715.115**	**46,2**	**789.397**	**46,7**	**-74.282**	**-0,6**
Totale entrate in c/capitale	**7.187**	**0,5**	**5.944**	**0,4**	**1.243**	**0,1**
Totale entrate complessive	**722.302**	**46,6**	**795.341**	**47,1**	**-73.039**	**-0,4**
SALDI						
Saldo corrente	**-24.499**	**-1,6**	**39.428**	**2,3**	**-63.927**	**-3,9**
Indebitamento netto	**-71.211**	**-4,6**	**16.391**	**-1,0**	**-54.820**	**-3,6**
Saldo primario	**-1.059**	**-0,1**	**68.386**	**4,0**	**-69.445**	**-4,1**
Per memoria: Pil nominale	*1.548.816*	-	*1.689.202*	-	*-140.386*	-

Fonte: Istat, DEF Analisi e tendenze della finanza pubblica, Dpef 2009-2011

18. Le dinamiche di finanza pubblica sono state influenzate anche dai diversi andamenti riscontrati nei singoli livelli di governo, come più diffusamente si analizza nel secondo e nel terzo capitolo (si vedano le tavole in appendice al capitolo). Nominalmente, la riduzione dell'indebitamento netto è stata in larga misura realizzata all'interno del conto degli Enti di previdenza e assistenza, dove si è registrata una riduzione del disavanzo di oltre 9 miliardi. Per le Amministrazioni centrali il miglioramento conseguito è stato di circa 4 miliardi, mentre le Amministrazioni locali hanno registrato un aumento dell'indebitamento per quasi 2,5 miliardi (Tavola 6).

Rispetto al Pil, gli Enti di previdenza hanno ridotto il proprio indebitamento di 6 decimi di punto, esattamente il doppio di quanto realizzato dalle Amministrazioni centrali. La posizione delle Amministrazioni locali è peggiorata per due decimi di punto.

Tavola 6

ANDAMENTO DEI SALDI DI BILANCIO PER LIVELLI DI AMMINISTRAZIONE

	Variazioni assolute			Variazioni in quota di Pil		
	Amministrazioni centrali	*Amministrazioni locali*	*Enti previdenza e assistenza*	*Amministrazioni centrali*	*Amministrazioni locali*	*Enti previdenza e assistenza*
Saldo primario	4.114	-1.123	9.190	0,3	-0,2	0,6
Saldo corrente	8.635	-6.722	8.152	0,4	-0,7	0,5
Indebitamento netto	3.757	-2.375	9.148	0,3	-0,2	0,6

19. La spesa corrente primaria (tavola 7) è rimasta quasi stabile nelle Amministrazioni centrali, ma è aumentata dell'1,5 per cento nelle Amministrazioni locali e del 2,6 per cento negli Enti previdenziali. Sia i redditi che i consumi intermedi si sono ridotti a livello centrale - i secondi per un ammontare significativo (-5,8 per cento)- mentre sono aumentati al di sopra dell'1,9 per cento nelle Amministrazioni locali e, nel caso dei consumi intermedi, di oltre il 12 per cento negli Enti previdenziali.

La spesa in conto capitale si è ridotta a tutti i livelli di governo, con una contrazione degli investimenti particolarmente significativa nelle Amministrazioni locali (4,4 miliardi a fronte dei 760 milioni di riduzione riscontrata per il livello centrale). Percentualmente, la diminuzione più consistente è quella degli Enti previdenziali (-82,2 per cento).

Nell'aggregato, le spese totali si sono ridotte nelle Amministrazioni centrali e locali di 2,2 e 4,6 miliardi (rispettivamente -0,5 e -1,9 per cento), mentre aumentano negli Enti di previdenza di 6,7 miliardi (+2,3 per cento).

Tavola 7

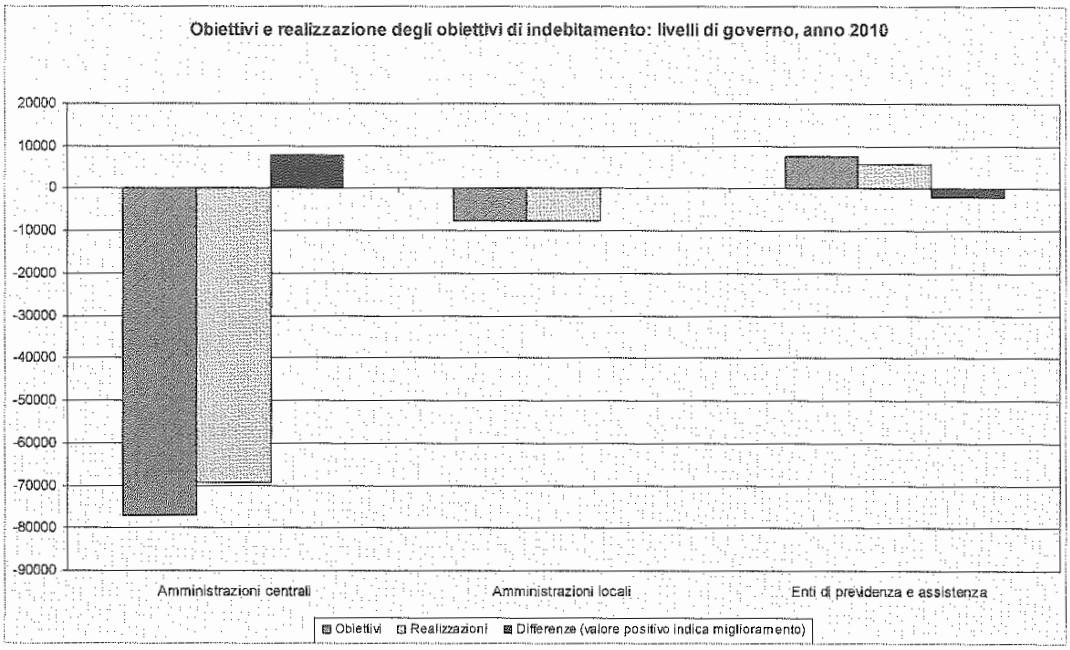
ANDAMENTO DEI SALDI DI BILANCIO PER LIVELLI DI AMMINISTRAZIONE

	Variazioni assolute			Variazioni %		
	Amministrazioni centrali	*Amministrazioni locali*	*Enti previdenza e assistenza*	*Amministrazioni centrali*	*Amministrazioni locali*	*Enti previdenza e assistenza*
Spese correnti	1.299	2.331	7.726	0,3	1,1	2,6
Spese correnti primarie	942	3.095	7.684	0,3	1,5	2,6
-redditi da lavoro	*-373*	*1.171*	*81*	*-0,4*	*1,6*	*2,2*
-consumi intermedi	*-1.535*	*2.056*	*311*	*-5,8*	*1,9*	*12,2*
Spese in conto capitale	-6.806	-6.994	-996	-17,1	-18,5	-82,2
-investimenti fissi lordi	*-760*	*-4.425*	*-996*	*-8,4*	*-15,9*	*-82,2*
Spese totali	-5.507	-4.663	6.730	-1,2	-1,9	2,3

20. I risultati per sottosettore si prestano a una lettura diversa quando riportati ai quadri programmatici, un confronto che consente di verificare quale sia stato il contributo dei livelli di governo alla realizzazione, per il 2010, di un risultato andato al di là delle attese (vedi grafico 2). Nel confronto con la DFP si osserva come la riduzione della spesa totale delle Amministrazioni centrali e locali non fosse prevista e come essa abbia avuto determinanti diverse. Nelle Amministrazioni centrali sono stati realizzati risparmi inattesi nella spesa per redditi da lavoro, mentre nelle Amministrazioni locali si è avuto un minore incremento della spesa sia per redditi, sia per consumi intermedi. La spesa in conto capitale si è contratta più del previsto in entrambi i livelli di governo, ma solo per le Amministrazioni locali si registra, rispetto ai valori programmatici, una maggiore flessione degli investimenti fissi lordi (-15,9 invece che -4,7). Le dinamiche relative agli Enti previdenziali hanno invece sostanzialmente rispettato gli obiettivi, con l'eccezione dei consumi intermedi, per i quali è però intervenuta una sostanziosa revisione del dato 2009.

Particolarmente pronunciata è stata la compressione dei trasferimenti ricevuti dagli enti locali, sia nel confronto con il 2009 (-5,9 per cento), sia in relazione alle quantificazioni programmatiche (oltre 10 miliardi). Le Amministrazioni locali hanno pertanto conseguito, nel 2010, gli obiettivi di indebitamento loro assegnati attraverso un percorso diverso da quello programmato. Le dinamiche della spesa sono state contenute al di sotto dei valori iscritti nei documenti di programmazione, compensando in tal modo il ridimensionamento delle risorse trasferite. In sostanza, l'equilibrio è stato conservato in corrispondenza di una dimensione di bilancio inferiore a quella prevista in sede di fissazione degli obiettivi.

Grafico 2



21. Alla flessione dell'indebitamento non ha corrisposto, nel 2010, una diminuzione del debito pubblico. Alla fine dell'anno, la consistenza delle passività finanziarie risultava aumentata a circa 1.689 miliardi, equivalenti a un rapporto del 119 per cento del Pil. Rispetto al 2009, l'incremento del debito ha avvicinato gli 80 miliardi e i tre punti di Pil. In presenza di un saldo primario vicino al pareggio, l'aumento è stato determinato principalmente dal forte divario (oltre due punti) fra l'onere medio del debito e il saggio di crescita nominale del prodotto. Di minore entità (mezzo punto) è stato il contributo fornito dalla cosiddetta componente residuale, che include quelle operazioni (partite finanziarie, variazione delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti di emissioni, etc.) che determinano variazioni del debito ma non dell'indebitamento.

La dinamica del debito è risultata comunque in forte rallentamento rispetto al 2009, quando si era avuto un balzo di quasi 10 punti di Pil e di circa 100 miliardi. Anche nel confronto europeo, si riscontra un miglioramento relativo. Il debito è infatti aumentato di sei punti nell'area Euro e di dodici punti nella media dell'Unione europea. Il minore incremento registrato nel 2010 non è, tuttavia, sufficiente a ricondurre il debito italiano sui valori medi europei, che restano di gran lunga inferiori all'80 per cento del prodotto.

Dopo oltre dieci anni di andamenti di segno inverso, il fabbisogno, grandezza che più da vicino approssima la dinamica del debito, è stato nel 2010 inferiore all'indebitamento per tre decimi di punto di Pil. Fattori specificamente contabili, legati all'adozione del criterio di cassa a

fronte di quello di competenza a cui è improntato il calcolo dell'indebitamento, hanno difatti compensato l'iscrizione nel solo fabbisogno di alcune voci di spesa, in particolare della prima *tranche* del prestito erogato alla Grecia per scongiurare il rischio di *default* del debito sovrano.

La politica di bilancio nella prospettiva 2011-2014

22. Con riguardo al 2011, il mantenimento dell'obiettivo programmatico di indebitamento netto (3,9 per cento del Pil) ha richiesto, alla fine del maggio 2010, l'anticipazione della manovra correttiva, con gli interventi disposti dal DL 78/2010, valutati nelle stime governative a circa 12 miliardi nel 2011 e 13 miliardi nel 2012 (0,8 per cento del Pil). Sommandosi alle misure già adottate con il DL 112/2008, la correzione che il combinato disposto di queste manovre impone sull'indebitamento futuro è di quasi 60 miliardi di euro.

La correzione è affidata per circa due terzi ad interventi di contenimento delle spese e, per il resto, ad un ulteriore positivo risultato atteso dalle misure di contrasto dell'evasione fiscale.

Pur condividendo l'opportunità dell'anticipazione della manovra correttiva, la Corte ha avuto modo – già in sede di esame parlamentare – di avanzare alcune perplessità sulle stime circa gli effetti di risparmio attesi dai "tagli" lineari alle spese delle Amministrazioni statali; e ciò con riguardo sia alle spese per consumi intermedi (di dubbia compatibilità con le esigenze di funzionalità delle amministrazioni), sia alle spese di investimento, per le quali l'effetto atteso di contenimento dei pagamenti sembra troppo rapido. Ancora un rilievo avanzato dalla Corte riguardava le misure destinate a ridurre la spesa delle Amministrazioni locali, alle quali è chiesto un contributo al riequilibrio dei conti pubblici pari a circa il 50 per cento dell'intera manovra 2011-2012. Come già sostenuto più volte, la Corte osservava in proposito come la realizzabilità e la sostenibilità delle misure in questione siano di difficile valutazione a causa di un meccanismo (come per il Patto di stabilità interno) che si applica, in modo indifferenziato, ad un universo di riferimento molto ampio e con caratteristiche gestionali molto variegate.

Quanto, infine, ai provvedimenti in materia di pubblico impiego, la Corte sottolineava come le misure di blocco delle procedure negoziali e degli automatismi siano molto impegnative e, soprattutto, debbano essere rese coerenti con i percorsi già positivamente avviati in tema di revisione delle regole per i rinnovi contrattuali ed anche in tema di erogazione selettiva dei trattamenti accessori.

Gli obiettivi e le stime dei conti pubblici per il 2011 erano, successivamente, confermati, nel settembre scorso, con la DFP, nonostante una revisione al ribasso del tasso di crescita del prodotto (dall'1,5 all'1,3 per cento).

La legge di stabilità e la legge di bilancio, approvate nel mese di dicembre, hanno, infine, definito la manovra per il triennio 2011-13, con effetto nullo sul livello del disavanzo. Le

maggiori risorse reperite (7 miliardi nel 2011, 2,5 nel 2012 e 2,2 nel 2013) sono, principalmente, destinate al finanziamento dei Fondi per l'Università, per l'occupazione e per gli interventi urgenti, oltre che, per il solo 2011, alla sanità e alle missioni di pace. Nel 2011 gran parte delle risorse discendono da ulteriori tagli alle spese sia correnti che in conto capitale.

Il Documento di economia e finanza (DEF), presentato nello scorso mese di aprile, conferma ancora l'obiettivo di disavanzo per il 2011, nonostante che i dati di consuntivo del 2010 siano risultati molto più favorevoli delle attese. Concorrono, infatti, a non modificare il saldo programmatico sia la dinamica tendenziale più sostenuta delle spese correnti al netto degli interessi, che la correzione al rialzo della previsione di aumento delle spese per interessi (dal 5,0 all'8,5 per cento).

Secondo le stime governative, sostanzialmente in linea con le valutazioni della Commissione europea, nel 2011 l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche sarebbe pari al 3,9 per cento del Pil, il saldo primario tornerebbe in avanzo (0,9 per cento del Pil), mentre il debito seguiterebbe ancora ad aumentare, raggiungendo il 120,0 per cento del Pil.

23. Con il DEF sono state, altresì, tracciate le linee della politica di bilancio nella prospettiva di medio termine, 2012-2014.

Nel 2012, l'indebitamento netto tornerebbe al di sotto della soglia del 3 per cento del Pil, così come richiesto dagli impegni europei. Il rapporto tra debito e Pil inizierebbe a ridursi. Il risultato atteso per il 2012 non richiederebbe correzioni dell'andamento tendenziale al di là di quelle già incorporate nelle proiezioni e derivanti dall'operare dei tagli di spesa decisi con la manovra triennale del maggio 2010 (DL 78/2010).

Diversa appare, invece, la prospettiva per il biennio successivo, 2013-2014, per il quale il DEF assume un andamento tendenziale del bilancio pubblico meno favorevole di quello indicato nella DFP dell'autunno scorso. La migliore base di partenza evidenziata dal consuntivo del 2010 è, infatti, più che compensata da un peggioramento delle stime sulla crescita del prodotto nel periodo di riferimento, che resterebbe al di sotto dell'1,5 per cento in media annua (contro il 2 per cento ipotizzato dalla DFP), influenzando negativamente gli equilibri di finanza pubblica.

Per il raggiungimento degli obiettivi programmatici (in particolare, il pareggio di bilancio nel 2014), si rendono, dunque, necessari, nel biennio 2013-2014, interventi correttivi pari, complessivamente, a 2,3 punti percentuali di Pil (40 miliardi circa). Oneri di copertura supplementari potrebbero, poi, discendere dall'esigenza di finanziare impegni di spesa non ricompresi nelle proiezioni a legislazione vigente, ma coerenti con l' "invarianza" delle

politiche (come nel caso delle risorse necessarie alla copertura dei costi di eventuali rinnovi contrattuali nel settore del pubblico impiego).

APPENDICE – CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORI

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	milioni di euro		in % Pil		Var. assoluta	Var. %	DFP	DEF-DFP
SPESE	**2009**	**2010**	**2009**	**2010**	**10-09**	**10/09**	**2010**	**2010**
Redditi da lavoro dipendente	95.603	95.230	6,3	6,1	-373	-0,39	98.088	-2.858
Consumi intermedi	26.663	25.128	1,8	1,6	-1.535	-5,76	25.478	-350
Trasferimenti a PA	188.839	196.717	12,4	12,7	7.878	4,17	204.742	-8.025
Trasferimenti ad altri	29.402	27.390	1,9	1,8	-2.012	-6,84	27.917	-527
Altre spese correnti	12.460	12.760	0,8	0,8	300	2,41	12.400	360
Spese correnti al netto interessi	**352.967**	**357.225**	**23,2**	**23,1**	**4.258**	**1,21**	**368.625**	**-11.400**
Interessi passivi	67.192	67.549	4,4	4,4	357	0,53	67.953	-404
Spese correnti totali	**420.159**	**424.774**	**27,6**	**27,4**	**4.615**	**1,10**	**436.578**	**-11.804**
Investimenti fissi	9.050	8.290	0,6	0,5	-760	-8,40	7.631	659
Trasferimenti a PA (*)	12.616	10.061	0,8	0,6	-2.555	-20,25	12.580	-2.519
Trasferimenti ad altri	17.991	14.502	1,2	0,9	-3.489	-19,39	16.194	-1.692
Altri trasferimenti	53	51	0,0	0,0	-2	-3,77	60	-9
Spese in conto capitale totali	**39.710**	**32.904**	**2,6**	**2,1**	**-6.806**	**-17,14**	**36.465**	**-3.561**
Spese totali al netto interessi	**392.677**	**390.129**	**25,8**	**25,2**	**-2.548**	**-0,65**	**405.090**	**-14.961**
Spese complessive	**459.869**	**457.678**	**30,3**	**29,6**	**-2.191**	**-0,48**	**473.043**	**-15.365**
ENTRATE								
Entrate tributarie	336.239	346.814	22,1	22,4	10.575	3,15	353.258	-6.444
Contributi sociali	2.256	2.111	0,1	0,1	-145	-6,43	2.208	-97
Trasferim. da PA (*)	7.589	6.217	0,5	0,4	-1.372	-18,08	7.139	-922
Trasferim. da altri	12.738	12.904	0,8	0,8	166	1,30	14.063	-1.159
Altre entrate correnti	14.515	15.225	1,0	1,0	710	4,89	15.220	5
Entrate correnti	**373.337**	**383.271**	**24,6**	**24,7**	**9.934**	**2,66**	**391.888**	**-8.617**
Imposte in c/capitale	**12.227**	**3.368**	**0,8**	**0,2**	**-8.859**	**-72,45**	**2.250**	**1.118**
Trasferim. da PA								
Trasferim. da altri	1.215	1.706	**0,1**	**0,1**	491	40,41	1.807	-101
Entrate in conto capitale totali	**1.215**	**1.706**	**0,1**	**0,1**	**491**	**40,41**	**1.807**	**-101**
Entrate complessive	**386.779**	**388.345**	**25,5**	**25,1**	**1.566**	**0,40**	**395.945**	**-7.600**
Saldo corrente	**-46.822**	**-41.503**	**-3,1**	**-2,7**	**5.319**		**-44.690**	**3.187**
Indebitamento	**-73.090**	**-69.333**	**-4,8**	**-4,5**	**3.757**		**-77.098**	**7.765**
Saldo primario	**-5.898**	**-1.784**	**-0,4**	**-0,1**	**4.114**		**-9.145**	**7.361**
PIL	1.519.702	1.548.816		1,9			1.554.718	

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

(*) Dalle entrate per trasferimenti e dalle spese per trasferimenti a AP sono stati esclusi nel 2009 e 2010 gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle A.P. ma ha inciso solo sui conti delle amministrazioni centrali e locali. Le regioni hanno prelevato nei due anni 6,1 e 2,7 miliardi dai loro conti di tesoreria statale riversandoli al Bilancio dello Stato.

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	milioni di euro		In % Pil		Var. assoluta	Var. %	DFP	DEF-DFP
SPESE	**2009**	**2010**	**2009**	**2010**	**10-09**	**10/09**	**2010**	**2010**
Redditi da lavoro dipendente	71.763	72.934	4,7	4,7	1.171	1,6	73.228	-294
Consumi intermedi	106.958	109.014	7,0	7,0	2.056	1,9	111.078	-2.064
Trasferimenti a PA	989	922	0,1	0,1	-67	-6,8	1.772	-850
Trasferimenti ad altri	19.660	19.114	1,3	1,2	-546	-2,8	20.995	-1.881
Altre spese correnti	7.978	8.459	0,5	0,5	481	6,0	8.569	-110
Spese correnti al netto interessi	**207.348**	**210.443**	**13,6**	**13,6**	**3.095**	**1,5**	**215.642**	-5.199
Interessi passivi	3.860	3.096	0,3	0,2	-764	-19,8	4.812	-1.716
Spese correnti totali	**211.208**	**213.539**	**13,9**	**13,8**	**2.331**	**1,1**	**220.454**	-6.915
Investimenti fissi	27.798	23.373	1,8	1,5	-4.425	-15,9	25.717	-2.344
Trasferimenti a PA (*)								
Trasferimenti ad altri	9.929	7.316	0,7	0,5	-2.613	-26,3	9.643	-2.327
Altri trasferimenti	107	151	0,0	0,0	44	41,1	96	55
Spese in conto capitale totali	**37.834**	**30.840**	**2,5**	**2,0**	**-6.994**	**-18,5**	**35.456**	-4.616
Spese totali al netto interessi	**245.182**	**241.283**	**16,1**	**15,6**	**-3.899**	**-1,6**	**251.098**	-9.815
Spese complessive	**249.042**	**244.379**	**16,4**	**15,8**	**-4.663**	**-1,9**	**255.910**	-11.531
di cui Spesa sanitaria	*110.435*	*113.457*	*7,3*	*7,3*	*3.022*	*2,7*	*114.962*	*-1.505*
ENTRATE								
Entrate tributarie	92.618	95.210	6,1	6,1	2.592	2,8	92.278	2.932
Contributi sociali	1.354	1.345	0,1	0,1	-9	-0,7	1.363	-18
Trasferim. da PA (*)	106.248	99.244	7,0	6,4	-7.004	-6,6	109.298	-10.054
Trasferim. da altri	7.137	6.599	0,5	0,4	-538	-7,5	6.037	562
Altre entrate correnti	21.682	22.250	1,4	1,4	568	2,6	22.503	-253
Entrate correnti	**229.039**	**224.648**	**15,1**	**14,5**	**-4.391**	**-1,9**	**231.479**	-6.831
Imposte in c/capitale	**28**	**24**			**-4**			24
Trasferim. da PA	12.616	10.061	0,8	0,6	-2.555	-20,3	12.579	-2.518
Trasferim. da altri	2.177	2.089	0,1	0,1	-88	-4,0	4.293	-2.204
Entrate in conto capitale totali	**14.793**	**12.150**	**1,0**	**0,8**	**-2.643**	**-17,9**	**16.872**	-4.722
Entrate complessive	**243.860**	**236.822**	**16,0**	**15,3**	**-7.038**	**-2,9**	**248.351**	-11.529
Saldo corrente	**17.831**	**11.109**	1,2	0,7	-6.722		**11.025**	84
Indebitamento	**-5.182**	**-7.557**	-0,3	-0,5	-2.375		**-7.559**	2
Saldo primario	**-1.322**	**-4.461**	**-0,1**	**-0,3**	-3.139		**-2.747**	-1.714
PIL	1.519.702	1.548.816					1.554.718	

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

(*) Dalle entrate per trasferimenti e dalle spese per trasferimenti a AP sono stati esclusi nel 2009 e 2010 gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle A.P. ma ha inciso solo sui conti delle amministrazioni centrali e locali. Le regioni hanno prelevato nei due anni 6,1 e 2,7 miliardi dai loro conti di tesoreria statale riversandoli al Bilancio dello Stato.

CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

	milioni di euro		In % Pil		Var. assoluta	Var. %	DFP	DEF-DFP
SPESE	**2009**	**2010**	**2009**	**2010**	**10-09**	**10/09**	**2010**	**2010**
Redditi da lavoro dipendente	3.660	3.741	0,2	0,2	81	2,21	3.648	93
Consumi intermedi	2.556	2.867	0,2	0,2	311	12,17	2.972	-105
Trasferimenti a PA	6.602	5.297	0,4	0,3	-1.305	-19,77	6.147	-850
Trasferimenti ad altri	283.928	292.676	18,7	18,9	8.748	3,08	291.568	1.108
Altre spese correnti	300	149	0,0	0,0	-151	-50,33	204	-55
Totale spese correnti al netto interessi	**297.046**	**304.730**	**19,5**	**19,7**	**7.684**	**2,59**	**304.539**	191
Interessi passivi	247	289	0,0	0,0	42	17,00	194	95
Totale spese correnti	**297.293**	**305.019**	**19,6**	**19,7**	**7.726**	**2,60**	**304.733**	286
Investimenti fissi	1.212	216	0,1	0,0	-996	-82,18	100	116
Trasferimenti a PA								
Trasferimenti ad altri								
Altri trasferimenti								
Totale spese in conto capitale	**1.212**	**216**	**0,1**	**0,0**	**-996**	**-82,18**	**100**	116
Totale spese al netto interessi	**298.258**	**304.946**	**19,6**	**19,7**	**6.688**	**2,24**	**304.639**	307
Totale spese complessive	**298.505**	**305.235**	**19,6**	**19,7**	**6.730**	**2,25**	**304.833**	402
ENTRATE								
Entrate tributarie								
Contributi sociali	209.932	211.052	13,8	13,6	1.120	0,53	213.667	-2.615
Trasferim. da PA	82.593	97.475	5,4	6,3	14.882	18,02	96.224	1.251
Trasferim. da altri	861	875	0,1	0,1	14	1,63	893	-18
Altre entrate correnti	1.650	1.512	0,1	0,1	-138	-8,36	1.578	-66
Totale entrate correnti	**295.036**	**310.914**	**19,4**	**20,1**	**15.878**	**5,38**	**312.362**	-1.448
Trasferim. da PA								
Trasferim. da altri								
Totale entrate in conto capitale non tributarie								
Totale entrate	**295.036**	**310.914**	**19,4**	**20,1**	**15.878**	**5,38**	**312.362**	-1.448
Saldo corrente	**-2.257**	**5.895**	-0,1	0,4			**7.629**	-1.734
Indebitamento	**-3.469**	**5.679**	-0,2	0,4	9.148		**7.529**	-1.850
Saldo primario	**-3.222**	**5.968**	**-0,2**	**0,4**	9.190		**7.723**	-1.755
PIL	1.519.702	1.548.816		1,9	29.114		1.554.718	

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.

II. LE ENTRATE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORE

Valutazioni complessive e di sintesi

Le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate nel 2010 dello 0,9 per cento, una variazione inferiore sia al tasso di crescita del Pil nominale (1,9 per cento) che alle stesse previsioni esposte nei documenti governativi. Di conseguenza, la pressione fiscale si è ridotta dal 43,1 al 42,6 per cento.

La contenuta dinamica delle entrate è, sostanzialmente, da attribuire alla forte flessione delle imposte in conto capitale (-72,3 per cento). Relativamente alle sole entrate correnti (imposte dirette, imposte indirette, contributi sociali e altre entrate correnti) l'andamento del 2010 risulta nel complesso in linea con la variazione del Pil nominale, anche se con andamenti differenziati per le imposte indirette (+5,1 per cento), soprattutto per l'elevato contributo offerto dalle minori compensazioni Iva, e le imposte dirette (+1,2 per cento) ed i contributi sociali (+0,5 per cento).

Il gettito tributario delle amministrazioni enti locali presenta un significativo aumento, invertendo la negativa tendenza affermatasi nel biennio 2008-2009. Sul risultato ha influito la sostenuta crescita del gettito delle addizionali regionale e comunale (+5 per cento). In controtendenza rispetto alle amministrazioni centrali la dinamica delle imposte indirette degli enti locali, a causa dalla stasi del gettito Irap e un non positivo andamento del gettito Ici, che risente delle "sterilizzazioni" di base imponibile operate con effetto dal 2008.

L'effetto complessivo della manovra del 2010 - circa 11,5 miliardi, quale risultante di 18,3 miliardi di entrate in aumento e 6,8 in diminuzione - è solo in piccola parte (circa il 10 per cento) riconducibile ai provvedimenti varati nel corso dell'anno, per il resto derivando dalle misure adottate nel 2008 (circa il 40 per cento) e nel 2009 (50 per cento).

Nella parte di manovra varata nel corso del 2010 il contrasto all'evasione (e l'efficientamento della riscossione) hanno assunto particolare rilievo, confermando la tendenza, affermatasi nel corso degli ultimi anni, ad utilizzare a pieno titolo, per la politica di bilancio, i proventi attesi dalla lotta all'evasione in alternativa ad espliciti aumenti del prelievo.

Dopo le cautele a suo tempo manifestate sugli effetti di alcune delle misure del DL 78/2010, nel quale le maggiori entrate (circa 9 miliardi in termini strutturali) erano attese quasi esclusivamente dai provvedimenti di contrasto dell'evasione fiscale, si è cercato ora di valutare

a consuntivo gli effetti della manovra. Anche quest'anno, tuttavia, si sono incontrate le medesime difficoltà per la mancanza di un prospetto di quantificazione degli effetti di gettito degli interventi.

La verifica a consuntivo è stata possibile solo per una piccola parte degli effetti attesi dai provvedimenti di entrata: 3,8 miliardi, ossia poco più del 15 per cento del gettito complessivo "movimentato" per il 2010 (il 10,4 per cento delle maggiori ed il 28,6 per cento delle minori entrate). Facendo registrare un arretramento rispetto all'esercizio 2009, per il quale gli elementi forniti dell'Amministrazione avevano consentito di verificare a consuntivo il 62,7 per cento del maggior gettito previsto e il 49,2 per cento delle minori entrate.

Secondo le previsioni ufficiali, il contrasto all'evasione dovrebbe così esprimere oltre il 59 per cento delle maggiori entrate assicurate dalla manovra per il quadriennio 2010-2013. Ancora più rilevante (oltre l'88 per cento nel medesimo arco temporale) risulta tale contributo se misurato in rapporto alle maggiori entrate nette attese dalla manovra.

Le persistenti ampie dimensioni del fenomeno dell'evasione (con l'economia sommersa che ha raggiunto il 17,5 per cento del PIL nel 2008), di cui la stessa Amministrazione effettua ora una stima apprezzabilmente accurata (oltre il 36 per cento dell'Iva nel 2009), giustificano l'insistenza con la quale vengono programmati interventi legislativi ed azioni amministrative di contrasto.

La destinazione del gettito atteso dalla lotta all'evasione come fonte di copertura a pieno titolo delle manovre di finanza pubblica impone particolare realismo e cautela nel formulare le previsioni e la rigorosa preordinazione ed attuazione delle appropriate azioni di contrasto necessarie, evitando di provocare incertezze con l'adozione di strategie mutevoli ed altalenanti.

L'analisi dell'attività di controllo complessivamente svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2010 (complessivamente oltre 1,7 milioni di controlli, con un aumento dell'11,81 per cento) fa emergere come l'aumento sia stato determinato dall'incremento dei soli controlli di tipo automatizzato (accertamenti ex art. 41-bis e controlli formali ex art. 36-ter), a fronte di una relativa flessione dei controlli ordinari e degli accessi ispettivi.

In particolare, nel 2010 il numero dei controlli sostanziali globalmente effettuati nei settori Imposte sui redditi, Iva ed Irap (705.580) risulta in flessione (-1 per cento) rispetto al 2009. La flessione è più accentuata (-5,57 per cento) se si escludono i controlli parziali automatizzati.

La resa dei controlli è, comunque, migliorata, tanto in termini assoluti (anche se si registra un incremento degli accertamenti annullati per autotutela) quanto in valori mediani;

L'andamento dell'attività ispettiva della Guardia di finanza si segnala per una crescita dei controlli ispettivi e di quelli relativi agli indici di capacità contributiva.

Alla riduzione quantitativa dei controlli sostanziali non automatizzati si contrappone una

variazione positiva della maggiore imposta accertata, passata da 25,9 miliardi di euro nel 2009 a 27,3 miliardi nel 2010 (+5,3 per cento).

Le somme complessivamente riscosse a seguito dell'attività di controllo posta in essere dall'Agenzia delle entrate evidenziano un incremento di circa 1,5 miliardi (+16 per cento circa), essendo passate da oltre 9,1 miliardi nel 2009 a quasi 10,6 miliardi nel 2010. La quota prevalente di tale incremento (oltre il 59 per cento) risulta essere stata determinata dai controlli di liquidazione automatizzata (artt. 36-bis del d.P.R. n. 600, 54-bis del d.P.R. n. 633 e Registro), passati complessivamente (versamenti diretti e ruoli) da oltre 3,4 miliardi nel 2009 a quasi 4,3 miliardi nel 2010 (+25 per cento). La progressione, nell'ambito di tali controlli di liquidazione, ha riguardato sia i versamenti diretti, cresciuti del + 47 per cento circa rispetto al 2009, che i ruoli, incrementatisi dell'11 per cento circa.

La quota dell'incremento direttamente riferibile all'azione di accertamento sostanziale risulta pari a 0,5 miliardi (35 per cento dell'aumento totale).

Dalla valutazione complessiva dei risultati conseguiti dall'Amministrazione in termini di riscossione delle somme dovute a seguito dei controlli effettuati, sembra doversi ritenere che l'incremento verificatosi nel 2010 è correlato in buona parte ad una pur meritoria accelerazione delle procedure di liquidazione. Ciò, tuttavia, potrebbe rendere non agevole, a parità di condizioni operative e procedurali, confermare in futuro il *trend* di crescita conseguito.

Le indagini svolte dalla Corte sull'attività di controllo mettono in luce come la gran parte degli importi accertati non sono oggetto né di impugnazione né di definizione agevolata e finiscono per alimentare una rilevantissima inesigibilità.

Quanto agli andamenti del contenzioso, continua ad accumularsi nuovo arretrato dopo il minimo toccato nel 2007, soprattutto per l'anomala situazione di alcune Commissioni tributarie provinciali nelle quali si concentra oltre la metà dell'intero carico di ricorsi da esaminare.

Va segnalato, inoltre, come la maggioranza delle vertenze non derivi da azione di accertamento, ma da problematiche diverse sulle cui cause occorre un'attenta riflessione.

Il fenomeno degli omessi e ritardati pagamenti d'imposta nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'Iva continua a presentare notevole rilevanza nella gestione del sistema tributario. Ciò è confermato dal costante incremento nell'ultimo triennio delle somme riscosse mediante versamento diretto a seguito di liquidazione automatizzata. In particolare, il rilevante incremento verificatosi nelle somme riscosse mediante versamenti diretti a seguito di liquidazione automatizzata (+ 90 per cento dal 2008 al 2010 e + 46,9 per cento dal 2009 al 2010), se, da un lato, può derivare da una positiva accelerazione delle procedure di liquidazione automatizzata verificatasi negli ultimi anni, dall'altro, conferma la rilevante entità degli omessi versamenti di imposte risultanti dalle dichiarazioni presentate.

Relativamente al recupero delle rate dei condoni non versate, il monitoraggio delle attività ha messo in luce che nel febbraio del 2011, a fronte di un carico netto da riscuotere pari a circa 5,1 miliardi, sono stati riscossi complessivamente da Equitalia soltanto 925 milioni (18,1 per cento).

Importanti risultati sono stati conseguiti in materia di compensazioni Iva grazie alle misure restrittive in vigore dal gennaio del 2010. Nel 2010, in rapporto al 2009, a fronte di un incremento dell'1,2 per cento delle entrate Iva - relative a scambi interni - riscosse attraverso i modelli F24, si è registrato, contestualmente, un netto decremento nell'utilizzo delle compensazioni della stessa imposta (13.040 milioni contro 18.659 milioni dell'anno precedente).

Le entrate nel 2010

2. Le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate nel 2010 dello 0,9 per cento, una variazione inferiore sia al tasso di crescita del Pil nominale (1,9 per cento) che alle stesse previsioni esposte nei documenti governativi (si rinvia al Capitolo 1). Di conseguenza, la pressione fiscale si è ridotta dal 43,1 al 42,6 per cento.

La contenuta dinamica delle entrate è, sostanzialmente, da attribuire alla forte flessione delle imposte in conto capitale (-72,3 per cento), che nella definizione di contabilità nazionale registrano gli introiti dei tributi straordinari. Nel 2009 tali introiti erano stati sostenuti dagli incassi dello "scudo fiscale" e delle imposte sostitutive introdotte con il decreto anticrisi del 2008.

Se, infatti, si guarda alle sole entrate correnti (imposte dirette, imposte indirette, contributi sociali e altre entrate correnti) la dinamica del 2010 risulta nel complesso in linea con la variazione del Pil, anche se con andamenti differenziati per le diverse categorie di entrata.

L'aumento più rapido è stato, infatti, segnato dalle imposte indirette (5,1 per cento), soprattutto per l'elevato contributo offerto dal gettito dell'Iva, che ha fruito delle minori compensazioni d'imposta e dell'adozione, all'inizio del 2010, di disposizioni di legge più vincolanti.

Inferiore alla crescita del Pil nominale è stato, invece, l'aumento delle imposte dirette (1,2 per cento) e, soprattutto, dei contributi sociali (0,5 per cento) cresciuti ancora meno della pur contenuta dinamica della massa retributiva.

Tavola 1

L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE TRIBUTARIE

(milioni di euro)

	Amministrazioni pubbliche					Amministrazioni centrali					Amministrazioni locali				
	2009		2010		Variaz..	2009		2010		Variaz..	2009		2010		Variaz.
	importi	%	importi	%		importi	%	importi	%		importi	%	importi	%	
Entrate tributarie	**441.112**	**100,0**	**445.416**	**100,0**	**0,98**	**348.466**	**100,0**	**350.182**	**100,0**	**0,49**	**92.646**	**100,0**	**95.234**	**100,0**	**2,79**
Imposte dirette	222.857	50,5	225.494	50,6	1,18	193.246	55,5	194.414	55,5	0,60	29.611	32,0	31.080	32,6	4,96
Imposte indirette	206.000	46,7	216.530	48,6	5,11	142.993	41,0	152.400	43,5	6,58	63.007	68,0	64.130	67,3	1,78
Imposte in conto capitale	12.255	2,8	3.392	0,8	-72,32	12.227	3,5	3.368	1,0	-72,45	28	0,0	24	0,0	-14,29
Pressione fiscale (*)	*43,1*		*42,6*			*23,1*		*22,7*			*6,2*		*6,2*		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati DEF - Analisi e tendenze della finanza pubblica.
(*) in % Pil. La pressione fiscale del complesso delle Amministrazioni pubbliche comprende anche i contributi sociali.

Se si esamina l'andamento delle entrate per livello di governo, a fronte di una riduzione di quasi 3 punti delle entrate complessive, a causa della contrazione dei trasferimenti da altri enti pubblici e dall'estero, il gettito tributario delle amministrazioni locali segnala, invece, un significativo aumento, invertendo la negativa tendenza affermatasi nel biennio 2008-2009. Nell'insieme, una dinamica cinque volte più sostenuta di quella registrata dalle entrate delle amministrazioni centrali (+2,8 per cento vs 0,5 per cento) porta al 21,4 per cento (dal 21 per cento del 2009) la quota di entrate tributarie di competenza delle amministrazioni locali e spiega almeno la metà della crescita acquisita dalla categoria a livello di conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Il fenomeno, tuttavia, si manifesta su direttrici opposte di quelle proprie delle amministrazioni centrali. In particolare:

- diversamente dalle amministrazioni centrali, la dinamica del gettito delle amministrazioni locali è guidata dalle imposte dirette. Sul risultato (+5 per cento circa) ha influito la sostenuta crescita del gettito delle addizionali regionale e comunale, segnata per un verso dalla base imponibile riferita ai dipendenti pubblici, che ha risentito dei rinnovi contrattuali, e per altro verso dagli aumenti di aliquota originati dagli obblighi di ripiano dei deficit sanitari ricadenti su diverse realtà regionali;

- in controtendenza rispetto alle amministrazioni centrali risulta invece la dinamica del gettito delle imposte indirette degli enti locali. La sostanziosa divaricazione (+1,8 per cento a fronte del +6,6 per cento) sintetizza l'operare di due effetti contrapposti. Da un lato, per quanto riguarda l'amministrazione centrale, la sostenuta dinamica dell'Iva. Dall'altro, sul versante delle amministrazioni regionali e locali, una sostanziale stasi del gettito Irap (dopo la flessione di 12 punti del 2009), condizionata dal negativo risultato della componente privata, e un non positivo

andamento del gettito Ici, che risente delle "sterilizzazioni" di base imponibile operate con effetto dal 2008.

Le manovre di bilancio per il 2010

Articolazione, dimensioni e contenuti delle manovre

3. La manovra di bilancio per il 2010 comprende i provvedimenti emanati nel corso del 2010 (legge n. 25/2010, di conversione del DL 194/2010; legge n. 73/2010, di conversione del DL 40/2010; legge n. 122/2010, di conversione del DL 78/2010), ma anche le misure di politica tributaria approvate nella seconda metà del 2008 (legge n. 133/2008, di conversione del DL 112/2008; legge n. 203/2008, legge finanziaria 2009) e nel corso del 2009 (legge n. 2/2009, di conversione del DL 185/2008; legge n. 33/2009, di conversione del DL 5/2009; legge n. 102/2009, di conversione del DL 78/2009; legge 191/2009, legge finanziaria 2010), - offrendo un quadro ampio, complesso e articolato, quanto a dimensioni, obiettivi perseguiti e strumenti utilizzati.

Il gettito netto è stato quantificato in circa 11,5 miliardi, a fronte di un movimento complessivo di risorse che ne coinvolgeva più del doppio (18,3 miliardi di entrate in aumento e 6,8 in diminuzione).

Tavola 2

LA MANOVRA 2010 SULLE ENTRATE

(milioni di euro)

Provvedimenti	Importi
DL 112/2008 (Legge 133/2008)	
minori entrate totali	*555,0*
maggiori entrate totali	*5.516,0*
maggiori entrate nette	4.961,0
Finanziaria 2009 (Legge 203/2008)	
minori entrate totali	*531,0*
maggiori entrate totali	*210,0*
maggiori entrate nette	-321,0
DL 185/2008 (Legge 2/2009)	
minori entrate totali	*1.598,4*
maggiori entrate totali	*2.532,0*
maggiori entrate nette	933,6
DL 5/2009 (Legge 33/2009)	
minori entrate totali	*232,0*
maggiori entrate totali	*301,0*
maggiori entrate nette	69,0
DL 78/2009 (Legge102/2009)	
minori entrate totali	*2.006,2*
maggiori entrate totali	*3.442,5*
maggiori entrate nette	1.436,3
Finanziaria 2010 (Legge 191/2009)	
minori entrate totali	*1.199,5*

Provvedimenti	Importi
maggiori entrate totali	*4.520,5*
maggiori entrate nette	3.321,0
DL 194/2010 (Legge 25/2010)	
minori entrate totali	*40,8*
maggiori entrate totali	*84,6*
maggiori entrate nette	43,8
DL 40/2010 (Legge 73/2010)	
minori entrate totali	*0,0*
maggiori entrate totali	*295,5*
maggiori entrate nette	*295,5*
DL 78/2010 (Legge 122/2010)	
minori entrate totali	*616,2*
maggiori entrate totali	*1.364,6*
maggiori entrate nette	*748,4*
Totale manovra 2010	**importi**
minori entrate totali	*6.779,1*
maggiori entrate totali	*18.266,7*
maggiori entrate nette	**11.487,6**

Fonte: stime Relazioni tecniche -effetti sull'indebitamento netto della P.A.

L'effetto complessivo della manovra è solo in minima parte (circa il 10 per cento) riconducibile ai provvedimenti varati nel corso del 2010, laddove la componente più cospicua del maggior gettito atteso nell'anno riflette l'eredità delle misure adottate nel 2008 (circa il 40 per cento) e nel 2009 (50 per cento).

E in effetti, nel biennio 2008-2009 la politica tributaria è risultata particolarmente attiva, anche se ispirata da obiettivi diversi: quello di riduzione dell'indebitamento, che costituiva la preoccupazione fondamentale del legislatore dell'estate del 2008, quando non si era pienamente manifestata la crisi finanziaria; quello, subentrato sul finire del 2008 (con il DL 185/2008) e culminato nella legge finanziaria 2010, in cui la ricerca di maggior gettito risultava finalizzata al finanziamento di misure (riduzione di prelievo o/e aumenti di spesa pubblica) dirette a contrastare il peggioramento della situazione economica.

Il riaffermarsi, nel corso del 2010, dell'obiettivo di correzione dei conti pubblici ha invece avuto ricadute limitate sul gettito atteso nell'anno, anche in considerazione del *timing* attuativo previsto per le misure più significative: nel caso del DL 78/2010, in particolare, le maggiori entrate nette stimate per il 2010 (748 milioni) erano destinate a sestuplicarsi già nel 2011 ed a superare i 10 miliardi a regime.

Oltre che sulle dimensioni, l'alternanza degli obiettivi della politica tributaria si è riflessa anche sulla tipologia e sulla combinazione delle misure adottate, con il progressivo abbandono di forme d'imposizione strutturali ed esplicite a favore di interventi a più indefinito impatto impositivo (*una tantum*, anticipazioni di prelievo, contrasto all'evasione fiscale).

La parte di manovra frutto dell'eredità 2008 offriva, senza dubbio, la più ampia articolazione. Coesistevano, al suo interno, "tradizionali" misure di accelerazione del prelievo (anticipi, aumento misure dell'acconto) e di aumento impositivo *tout-court*, con misure "innovative", per la scelta dei destinatari, l'individuazione della base imponibile e la commisurazione dell'imposta (il solo "pacchetto Robin Tax" era accreditato a regime per 1,3 miliardi). Completava il quadro un insieme di provvedimenti destinati al contrasto dell'evasione fiscale e al potenziamento della riscossione (circa 800 milioni).

Ugualmente articolata, ma diversamente equilibrata, risultava invece la componente della manovra 2010 rinveniente da misure varate nel 2009. Le maggiori entrate contavano in misura ridotta su nuove forme di prelievo (poco più di 400 milioni riconducibili all'inasprimento dell'Iva sui servizi televisivi e all'introduzione di un'addizionale sul materiale pornografico), finendo per concentrarsi su due "filoni". Il primo si identificava con misure di modifica del profilo temporale del gettito: le due nuove imposte sostitutive per la rivalutazione degli immobili delle imprese e per la rivalutazione dei terreni (oltre 400 milioni distribuiti fra il DL 185/2008 e la legge finanziaria 2010) e, soprattutto, il "recupero" nel 2010 della riduzione dell'acconto Irpef dovuto alla fine del 2009 (oltre 3,7 i miliardi contabilizzati dalla legge finanziaria per il 2010). Il secondo filone, invece, era intestato al contrasto dell'evasione, con misure - accreditate di un maggior gettito superiore a 3,5 miliardi (DL 185/2008, DL 5/2009, DL 78/2009) - dirette a rafforzare la tradizionale attività di controllo e di riscossione e ad individuare "nuove" modalità di confronto fra il fisco e i contribuenti (estensione accertamento con adesione, tutoraggio sulle imprese di grandissime dimensioni). Ma è sul versante delle minori entrate che i provvedimenti varati nel 2009 trasmettevano al 2010 i nuovi indirizzi di una politica tributaria che si trovava a fare i conti con la crisi economica: con interventi a supporto delle famiglie (quasi 1,4 i miliardi destinati alla detassazione della produttività, alla detrazione per il risparmio energetico e per l'acquisto di immobili ed elettrodomestici) e delle imprese (poco meno di 2,7 i miliardi destinati alla deducibilità Irap ai fini Ires e Irpef, alla detassazione degli investimenti in macchinari e alla riduzione dei contributi sociali nel caso di assunzione di disoccupati ultracinquantenni).

Meno articolata la parte di manovra varata nel corso del 2010, in cui il contrasto all'evasione (e l'efficientamento della riscossione) sembra diventata l'intestazione prevalente della politica tributaria: è quanto avvenuto per la quasi totalità delle misure recate dal DL 40/2010; è quanto era dato rilevare per la maggior parte delle (poche) misure del DL 78/2010 esplicanti i loro effetti già dal 2010.

Valutazioni ex ante degli effetti di gettito

Le diverse "tappe" attraverso cui – dal DL 112/2008 al DL 78/2009 - si è sviluppato l'iter legislativo che ha dato contenuto a larga parte della manovra per il 2010 hanno già offerto alla Corte l'occasione per esprimere le proprie valutazioni in ordine alla natura, ai contenuti ed alle implicazioni dei provvedimenti adottati, nonché alle quantificazioni operate.

In particolare, è stata segnalata la novità di una manovra in cui, invertendo una tendenza manifestatasi nel triennio precedente, hanno finito per ritrovare spazio misure *una tantum*: il ricorso a prelievi sostitutivi (relativamente all'adeguamento ai principi contabili IAS e alla rivalutazione degli immobili delle imprese) e straordinari (*Robin tax* e dintorni) spiegano gran parte delle maggiori entrate nette ascritte al DL 112/2008 (circa il 50 per cento) e al DL 185/2008 (quasi il 90 per cento). E la crescente attenzione verso fonti di gettito straordinarie risulta accentuata dal peso assegnato a forme di prelievo soggette ad alea (proventi da giochi e scommesse) ovvero a scelte "opportunistiche" dei contribuenti (scudo fiscale).

Sono stati inoltre evidenziati i rischi e le incertezze legati all'introduzione di un extraprelievo (la *Robin tax*), nella considerazione che, pur giustificato da fattori contingenti, si configurava come un inasprimento di tassazione a carico di uno specifico segmento imprenditoriale: ciò che avrebbe reso concreto il rischio che il maggior prelievo potesse essere traslato sui consumatori e che, in ogni caso, risultasse pesantemente condizionato dall'evolversi del quadro congiunturale.

Sono state, infine, accolte con favore le misure dirette al contrasto dell'evasione e delle frodi, per la centralità che per la prima volta è stata attribuita agli effetti attesi da un'articolata e mirata gestione strategica dell'attività di controllo.

Qualche riserva, tuttavia, è stata nutrita sulla consistente quantificazione degli effetti di maggior gettito atteso. In proposito, la Corte ha sottolineato la coesistenza di due diversi "indirizzi" nella valutazione degli effetti delle misure poste in essere, a seconda che si trattasse di "semplificazioni" del rapporto fisco-contribuenti, per le quali non sono state previste ricadute di gettito, o di misure dirette ad assicurare (potenziando i controlli e il sistema di riscossione) un recupero di base imponibile sottratta a tassazione, per le quali, invece, si sono quantificati significativi effetti di gettito. Diversità che, peraltro, è risultata accentuata dalle criticità che la Corte ha ritenuto opportuno sottolineare in ordine a talune misure anti evasione (il piano straordinario di controlli finalizzato all'accertamento sintetico, il c.d. tutoraggio nei confronti delle imprese di grandi dimensioni, le nuove norme in materia di crediti di imposta da utilizzare in compensazione).

I provvedimenti successivi (dalla legge finanziaria 2010 al DL 78/2010) hanno confermato quelle che in precedenza erano considerate delle "novità". Intanto, come si è

anticipato, l'ampio spazio accordato a forme di prelievo *una tantum* (imposte sostitutive, anticipi e differimenti di prelievo). Ma, soprattutto, le criticità che hanno circondato gli effetti di maggior gettito atteso dalla componente più rilevante della manovra: quella intestata al contrasto all'evasione.

In proposito, nell'esprimersi sui contenuti del DL 78/2010, la Corte ha fra l'altro sottolineato che:

a) la correzione affidata alle maggiori entrate (circa 9 miliardi in termini strutturali) era attesa quasi esclusivamente dai provvedimenti di contrasto dell'evasione fiscale, che, secondo le stime governative, contribuiva per circa un terzo alla riduzione dell'indebitamento netto e rappresentava quasi il 90 per cento del maggior gettito atteso dalla manovra correttiva;

b) nel provvedimento coesistevano disposizioni tributarie con sicuri e rilevanti effetti sul gettito, soprattutto in termini di anticipazione di entrate future, con altre disposizioni, alle quali pure venivano riconnesse rilevanti previsioni di maggior gettito (contrasto al fenomeno delle imprese "apri e chiudi", contrasto al fenomeno delle imprese in perdita "sistematica", i cui effetti stimati superano, complessivamente, il miliardo a regime) ma che, forse, sarebbe stato più prudente considerare soltanto a posteriori, avendo le medesime disposizioni essenzialmente la natura di un atto di indirizzo all'azione dell'amministrazione;

c) in ogni caso, anche a proposito degli interventi che apparivano più efficaci e più suscettibili di produrre gli effetti di gettito attesi esistevano profili d'incertezza che inducevano a cautela nell'apprezzamento delle effettive possibilità di maggior gettito.

Valutazioni a consuntivo

Anche quest'anno va sottolineato come la verifica del conseguimento o meno degli obiettivi di finanza pubblica sia resa problematica dal fatto che, diversamente da quanto avviene in sede previsionale, a consuntivo non viene formalmente e sistematicamente reso disponibile da parte della R.G.S. un prospetto di quantificazione degli effetti di gettito di ciascuno dei singoli interventi, o quanto meno di quelli principali, introdotti con i provvedimenti della manovra finanziaria di fine anno, rilevando e verificando *ex post* i risultati stimati *ex ante*.

In realtà, allo stato attuale, per buona parte dei provvedimenti manca allo stesso Dipartimento delle finanze la possibilità di rilevare direttamente i risultati a consuntivo. La validità di un'analisi *ex post* è, infatti, strettamente correlata alla natura delle informazioni disponibili al momento della verifica e, da questo punto di vista, si possono sostanzialmente ravvisare tre diversi casi:

1) presenza di specifici codici tributo e/o capitoli di bilancio. Si tratta del caso più favorevole: la verifica dei risultati del provvedimento oggetto di analisi è infatti diretta ed immediata;

2) presenza di un apposito campo nelle dichiarazioni fiscali. Anche in questo caso è possibile ottenere un valido riscontro delle stime effettuate *ex ante*. Le informazioni, tuttavia, saranno disponibili solo in un periodo successivo a quello del versamento: è necessaria, infatti, l'elaborazione delle dichiarazioni presentate;

3) esistenza di nuove informazioni che, pur essendo correlate al provvedimento oggetto di analisi (ad esempio, andamento del gettito complessivo, informazioni aggiornate dei dati utilizzati nella stima del provvedimento), non lo sono in modo univoco e non conducono, pertanto, in modo diretto alla determinazione dei suoi risultati. In questi casi, il confronto diventa più laborioso ed il risultato presenta un minor grado di certezza, dovendo necessariamente consistere nel confronto tra due stime, anche se quella a consuntivo risulta comunque più affidabile di quella a preventivo proprio per la disponibilità di informazioni sull'andamento effettivo del gettito.

Pertanto, l'analisi *ex post* degli effetti di gettito erariale di misure tributarie non può essere, per sua natura, in ogni caso completa e definitiva. Ciò non toglie tuttavia che l'Amministrazione non possa e non debba meglio organizzarsi – istituendo appositi capitoli e codici tributo, opportunamente valorizzando le informazioni rilevabili dagli F24, accelerando l'elaborazione dei dati delle dichiarazioni, ecc. – per poter rilevare *ex post* i risultati dei provvedimenti adottati e delle azioni svolte. E ciò, ovviamente, non solo e non tanto per rispondere alle richieste istruttorie della Corte, ma anche e soprattutto, per poter essa stessa disporre delle informazioni necessarie per sistematicamente valutare l'efficacia delle misure adottate e procedere agli opportuni aggiustamenti. Va naturalmente tenuto anche conto della necessità di non comportare costi sproporzionati per l'amministrazione ed oneri di adempimento irragionevoli a carico dei contribuenti. A tal proposito, però, va lamentato che più di una volta, in luogo di prevedere nuovi meccanismi non onerosi di monitoraggio, si è piuttosto proceduto ad impropri accorpamenti di informazioni, senza che ciò, peraltro, abbia prodotto né maggiore semplificazione, né riduzione di costi.

Relativamente alle misure di natura fiscale contenute nei nove provvedimenti in cui risulta distribuita la manovra 2010[1], né il Dipartimento, né la Corte hanno, quindi, potuto

[1] Legge n. 133/2008, di conversione del DL 112/2008; legge n. 203/2008, legge finanziaria 2009; legge n. 2/2009, di conversione del DL 185/2008; legge n. 33/2009, di conversione del DL. 5/2009; legge n. 102/2009, di conversione del DL 78/2009; legge 191/2009, legge finanziaria 2010; legge n. 25/2010, di conversione del DL 194/2010; legge n. 73/2010, di conversione del DL 40/2010; legge n. 122/2010, di conversione del DL 78/2010.

effettuare un'analisi esaustiva, sia per l'assenza di specifici codici tributo assegnati a tutte le misure, sia perché le dichiarazioni fiscali del 2010 non sono ancora disponibili.

Nonostante queste difficoltà e queste limitazioni, come già negli scorsi anni, si è tentato di effettuare a consuntivo una verifica del grado di conseguimento degli obiettivi della manovra di bilancio per il 2010, attraverso l'esame dei dati del Rendiconto generale dello Stato e con l'apporto del Dipartimento delle finanze che ha fornito i risultati di analisi appositamente condotte sugli effetti verificati *ex post* di variazione del gettito erariale per una parte delle 139 misure di entrata contenute nella manovra.

Il prospetto che segue sintetizza i risultati della verifica nell'ambito della quale tali misure sono state ripartite in tre gruppi:

1) il primo (comprendente 18 misure) è relativo a quanto verificato sulla base del consuntivo o con dati e/o stime del Dipartimento delle finanze. Questo insieme per il maggior gettito atteso rappresentava il 10,4 per cento della manovra (18.267 milioni) e rappresenta il 31,4 per cento di quanto verificato a consuntivo (23.875 milioni); per il minor gettito le due quote sono, rispettivamente, il 28,6 per cento (6.779 milioni) ed il 35,2 per cento (7.468 milioni). Il confronto con la manovra 2009 (quando gli elementi informativi forniti dal Dipartimento finanze avevano consentito di verificare il 62,7 per cento del maggior gettito e il 49,2 per cento delle minori entrate previste *ex ante)* sembra testimoniare una preoccupante inversione di tendenza nella capacità di riscontro *ex post* dell'Amministrazione, penalizzata, probabilmente, dall'ampiezza e dalla dispersione della manovra 2010;
2) il secondo (26 misure) si riferisce agli effetti della manovra considerati quantificati oggettivamente e rappresenta una quota pari al 27,4 per cento per le maggiori entrate (5.012 milioni) e a poco più del 12 per cento per i minori introiti attesi (825 milioni);
3) il terzo insieme, infine, comprende i 95 interventi per i quali non è stato possibile procedere a verifica. Per le maggiori entrate (11.360 milioni) derivanti dalla manovra, si concentra in questa voce oltre il 62 per cento della stima iniziale, che si ridimensiona al 47,6 per cento a consuntivo, mentre per le misure con effetto previsto di minor gettito (4.015 milioni) si passa dal 59,2 per cento della stima iniziale al 53,8 per cento a consuntivo.

Tavola 3

MANOVRA 2010: VERIFICA EX POST INTERVENTI CON EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. SULLE ENTRATE

(milioni di euro)

Interventi	Manovra 2010		Consuntivo	
	importo	%	importo	%
Con maggior gettito atteso				
verificato da consuntivo	1.894,9	10,4	7.503,2	31,4
oggettivamente quantificato *ex ante*	5.011,7	27,4	5.011,7	21,0
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile:	11.360,1	62,2	11.360,1	47,6
Totale	**18.266,7**	**100,0**	**23.875,0**	**100,0**
Con minor gettito atteso				
verificato da consuntivo	1.939,4	28,6	2.628,7	35,2
oggettivamente quantificato *ex ante*	824,9	12,2	824,9	11,0
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	4.014,8	59,2	4.014,8	53,8
Totale	**6.779,1**	**100,0**	**7.468,4**	**100,0**
Effetto netto	**11.487,6**		**16.406,6**	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S., Sistema informativo R.G.S.-Cdc, e Dipartimento finanze.

La verifica a consuntivo è stata possibile solo per una piccola parte degli effetti attesi dai provvedimenti di entrata: 3,8 miliardi, ossia poco più del 15 per cento del gettito complessivo "movimentato" per il 2010. Ne sono state interessate sia le previsioni di minori entrate (dai 6,8 miliardi *ex ante* ai 7,5 *ex post)*, sia quelle recanti maggiori entrate (da 18,3 a 23,9 miliardi). Ma le rettifiche si sono concentrate su pochissime misure (quelle, appunto, per le quali l'amministrazione finanziaria dispone di specifiche e puntuali informazioni), relative a una piccola parte del gettito complessivo. In particolare:

- dal lato delle minori entrate, la verifica ha interessato poco meno di un terzo (28,6 per cento) del gettito, ma si è sostanzialmente esaurita su due importanti misure previste al DL 185/2008 (il riallineamento volontario dei soggetti IAS e la detrazione dell'imposta finalizzata al risparmio energetico) e sulla proroga della detassazione dei contratti di produttività riconducibile alla legge finanziaria 2010;
- dal lato delle maggiori entrate, invece, le valutazioni *ex post* dell'amministrazione hanno riguardato solo il 10,4 per cento del maggior gettito atteso, riconducibile essenzialmente alla revisione delle regole sulla compensazione dei crediti fiscali (DL 78/2009) nonché al provvedimento di rivalutazione del valore di acquisto dei terreni agricoli (Legge finanziaria 2010) e allo scudo fiscale. In quest'ultimo caso, peraltro, l'integrazione *ex post* si è risolta nel riconoscere un gettito ad un provvedimento che in sede di relazione tecnica non era stato oggetto di alcuna quantificazione.

Se la verifica a consuntivo degli effetti della manovra ha riguardato solo una parte della variazione di gettito atteso, c'è tuttavia una più significativa componente della stessa manovra,

le cui previsioni, indipendentemente dalla verifica a consuntivo, sono da considerarsi praticamente scontate, per il fatto che consistono nell'applicare automatismi o nel variare alcune deduzioni o nel reiterare misure dagli effetti già sperimentati (tavola 4).

Per quanto riguarda le minori entrate, il peso di questa componente risulta in linea con il recente passato: è pari, in termini assoluti, a 825 milioni, ed incide per il 12,2 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, invece, sia il valore assoluto (5.011 milioni) sia la sua rilevanza sull'intera manovra (oltre il 27 per cento) segnalano una decisa impennata rispetto ai ben più contenuti livelli del passato.

Su entrambi i versanti troviamo una molteplicità di misure intestate al sisma d'Abruzzo: sono ben 12 fra proroghe e rateizzazione di imposte e contributi e relativi recuperi, per un gettito complessivo stimato in 1.130 milioni. Si consideri, inoltre, che l'"anomala" impennata registrata dalle maggiori entrate attese si spiega con la presenza di misure tanto rilevanti quanto predeterminate: è il caso dei proventi della proroga dello scudo fiscale (617 milioni); ed è, soprattutto, il caso dei 3,7 miliardi realizzati in sede di saldo Irpef, come effetto di "rimbalzo" della riduzione di acconto di fine 2009. E non è fuor di luogo richiamare l'ulteriore coincidenza che lega le due misure: il ridotto gettito Irpef determinatosi nel 2009 era stato compensato proprio dagli introiti dello scudo fiscale.

Tavola 4

MANOVRA 2010: INTERVENTI CON GETTITO OGGETTIVAMENTE QUANTIFICATO EX ANTE

(milioni di euro)

Effetti sull'indebitamento netto della P.A	importi
Interventi con maggior gettito atteso	**5.011,7**
di cui:	
- LF 2010 - Saldi IRPEF- Fondo finanziamento interventi urgenti	3.716,0
- DL 78/2010 Proroga scudo fiscale - versamento all'entrata da contabilità speciali	617,0
- LF 2010- Dl 78/2010 - Recupero tributi-contributi Abruzzo	323,1
Interventi con maggior gettito atteso	**824,9**
di cui::	
- DL 78/2009- LF 2010 - DL 194/2009 -Sospensione/rateizzazione gettito tributario-contributivo Abruzzo	806,8
Effetto netto	**4.186,8**

Fonte: MEF - R.G.S.

Gli interventi non verificabili a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabili *ex ante* sono, come si è anticipato, la componente più numerosa (circa il 70 per cento, 95 sui 139 della manovra complessiva) e rappresentano una quota rilevante, pari a 4.015 milioni per le minori entrate (59,2 per cento) ed a 11.360 milioni per le maggiori entrate (oltre il 62 per cento). Si tratta pertanto di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo riuscirebbero ad incidere, in misura anche sensibile, sull'ordine di grandezza dei risultati complessivi.

Per tale motivo, anche quest'anno si è ritenuto opportuno andare oltre le evidenze dell'analisi *ex post* per cercare di distinguere gli interventi per i quali ogni valutazione di consuntivo resta del tutto preclusa, da quelli in cui l'incertezza della verifica sfuma, con diversa intensità, fino a confondersi con i rischi di una sottostima del minore o maggiore gettito atteso. E' stata così operata una classificazione degli interventi censendoli in tre livelli (*Alto, Medio e Basso*), a seconda del diverso grado di "non verificabilità" e "non quantificabilità"

Tavola 5

MANOVRA 2010: INTERVENTI CON GETTITO NON VERIFICABILE A CONSUNTIVO E NON OGGETIVAMENTE QUANTIFICABILE: CLASSIFICAZIONE PER LIVELLI DI INCERTEZZA

(milioni di euro)

		Livello Alto	
		numero	***importo***
	Minore entrata, di cui:	**9**	**3.254,6**
DL 112/08	Fondo proroga agevolazioni fiscali		500,0
DL 185/08	Deducibilità Irap ai fini Ires/Irpef		655,0
Dl 78/09	Detassazione degli investimenti in macchinari		1.861,2
	Maggiore entrata, di cui	**29**	**7.598,2**
DL 112/08	Addizionale Ires settore energetico		839,0
DL 112/08	Deducibilità interessi passivi per banche/assicurazioni fini Ires/Irap		1.634,0
DL 112/08	Svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti		643,0
DL 112/08	Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico		290,0
DL 185/08	Istituzione del "tutoraggio" per le imprese di grandissima dimensione		732,0
Dl 78/09	Contrasto agli arbitraggi fiscali internazionali		606,0
Dl 78/09	Pignoramento presso terzi – Obbligo ritenuta sulle somme liquidate dal terzo		261,5
		Livello Medio	
		numero	***importo***
	Minore entrata, di cui:	**7**	**486,6**
LF 2009	Aliquota Irap agricoltura		177,4
LF 2009	Detrazione abbonamenti trasporto pubblico locale Irpef		163,0
	Maggiore entrata, di cui:	**27**	**2.407,3**
DL 185/08	Potenziamento riscossione		300,0
LF 2009	Giochi e scommesse ippiche		200,0
DL 185/08	Misure di impulso utilizzo strumenti per la tutela dei crediti tributari		225,0
Dl 78/09	Giochi		300,0
		Livello Basso	
		numero	***importo***
	Minore entrata, di cui:	**15**	**273,6**
DL 112/08	*Start up* - Minore tassazione plusvalenze cessione partecipazioni		73,0
LF 2009	esonero contributivo pesca		48,3
LF 2009	Detrazione asili nido		20,0
	Maggiore entrata, di cui:	**8**	**1.354,6**
DL 185/08	Nuovo prelievo erariale unico (PREU)		85,0
DL 78/09	maggiori entrate contributive INPS		390,0
		In complesso	
		numero	***importo***
	Minore entrata	**31**	**4.014,8**
	Maggiore entrata	**64**	**11.360,1**
	Saldo		**7.345,3**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – R.G.S.

I risultati di questo esercizio consentono, innanzitutto, di verificare una non uniforme distribuzione del numero degli interventi, che risulta crescente all'aumentare del livello di "non

verificabilità" e "non quantificabilità". Se invece si guarda alle loro dimensioni, emerge che le misure più significative (sia quanto a minori che a maggiori entrate attese) si concentrano nel livello d'incertezza alto. Per contro, gli interventi che denotano un più ridotto grado d'incertezza nella verifica dei risultati presentano, nell'insieme, le dimensioni più contenute ed incidono in misura ridotta sull'indebitamento netto.

Fra gli interventi ad alto livello di non verificabilità classificati nelle minori entrate rientrano misure agevolative la cui quantificazione riflette l'incertezza di variabili che sono in larga parte riconducibili a decisioni e reazioni di comportamento dei contribuenti: è il caso dei 500 milioni ascritti al Fondo proroga agevolazioni fiscali, ma anche dei 655 milioni previsti a fronte della deducibilità Irap ai fini Ires-Irpef e degli oltre 1,8 miliardi derivanti dalla detassazione degli investimenti in macchinari.

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. Un primo gruppo di misure (circa 350 milioni, in complesso) interessa da vicino le famiglie (abolizione del divieto di cumulo pensione-lavoro, revisione della tassazione delle stock option, adesione ai verbali di costatazione, introduzione di un'addizionale sul materiale pornografico). Si tratta di interventi accomunati dall'ipotesi (forte e, in ogni caso, difficile da verificare) che sia sufficiente introdurre una nuova imposta o prospettare un'agevolazione per acquisire (anticipare) maggiori entrate o per innescare un circolo virtuoso che conduca a una crescita dell'imponibile e del gettito, escludendo qualsivoglia reazione di comportamento da parte dei destinatari dell'innovazione.

Un secondo gruppo di misure cui sono associate maggiori entrate dall'esito altamente incerto coinvolge pesantemente le imprese (3,6 miliardi il gettito complessivo atteso). Si tratta di una previsione che per le misure principali (l'addizionale Ires sul settore energetico, la deducibilità interessi passivi per banche e assicurazioni e la svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti impegnano quasi il 90 per cento del gettito complessivo) trova ampia conferma nelle stime operate dal Dipartimento Finanze relativamente al 2009. E' possibile, dunque, che anche per il 2010 si sia registrata una "delusione" sul versante dell'extraprelievo Ires sul settore energetico e che essa sia stata almeno parzialmente compensata dall'inatteso (rispetto alle previsioni) maggior gettito proveniente dalle due misure riguardanti il settore finanziario. Ma non si possono neppure escludere esiti diversi, in relazione al mutamento del quadro economico ed alle reazioni di comportamento degli operatori.

Ma il più incerto per definizione è un terzo gruppo relativo alle misure intestate al contrasto dell'evasione. Nell'insieme si tratta di 4,8 miliardi attesi da misure spalmate su quasi tutti i provvedimenti della manovra 2010, anche se la parte preponderante risale a quelli varati nel biennio 2008-2009. Le maggiori entrate dovrebbero derivare da un'azione a vasto raggio:

l'intensificazione dell'attività di controllo (sulle imprese di grandi dimensioni, sui circoli privati, sui rimborsi, con l'impiego dell'accertamento sintetico); il contrasto ai paradisi fiscali e agli illeciti fiscali internazionali; l'estensione di meccanismi di conflitto d'interesse (ritenuta sulle somme liquidate a seguito di pignoramento presso terzi); il freno al meccanismo delle compensazioni; il potenziamento della riscossione e il contrasto al gioco illegale. In materia la Corte ha ripetutamente espresso riserve e perplessità: sia in considerazione di precedenti esperienze non propriamente positive (controlli sulle grandi imprese, accertamento sintetico), sia a motivo dei limiti che contraddistinguono la realizzabilità di forme di prelievo in larga parte dipendenti dal livello di *compliance*, sia, infine, in relazione agli obiettivi profili d'incertezza che inducono a cautela nell'apprezzamento delle effettive possibilità di maggior gettito.

Obiettivi, attività e risultati della lotta all'evasione

Obiettivi di gettito delle misure di contrasto all'evasione

4. Nel Rapporto di coordinamento della finanza pubblica sono state documentate le dimensioni del fenomeno dell'evasione: come stimato dall'Istat, l'economia sommersa potrebbe aver raggiunto nel 2008 la quota del 17,5 per cento del Pil (ossia 275 miliardi), interrompendo la tendenza al ridimensionamento avviata sette anni prima; secondo le stime del Dipartimento delle finanze, nel 2009 la differenza fra base effettiva ed imponibile teorico dell'Iva *(VAT gap)* supera il 36 per cento, rapporto inferiore, tra i grandi paesi europei, solo a quello della Spagna, che ci sopravanza con oltre il 39 per cento. Oltre ad indicare le inaccettabili dimensioni della *non compliance*, ciò dimostra che gli spazi da recuperare a tassazione sono ancora molto ampi. Sotto questo profilo, appare del tutto giustificato continuare a porsi elevati obiettivi di maggior gettito da conseguire con un'appropriata azione di contrasto.

In coerenza con questa analisi, nel delineare il quadro programmatico in grado di "*imprimere nuovo slancio all'economia, mantenendo il controllo dei conti pubblici*", il Dpef 2010-2013 individuava la soluzione più appropriata per reperire risorse in un *"ulteriore rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale"*.

Le "tracce" di tale orientamento sono forti e diffuse nei provvedimenti che impattano sulle entrate 2010: quelli adottati nell'anno, ma anche quelli che rappresentano l'eredità del biennio precedente. Il maggior gettito intestato al contrasto dell'evasione fiscale si è commisurato a poco più di 6 miliardi per il 2010, ma risulta proiettato oltre i 35 miliardi per l'insieme del quadriennio 2010-2013.

Tavola 6

IL RUOLO DELLA LOTTA ALL'EVASIONE NELLA MANOVRA 2010(*)

(milioni di euro)

	2010	2011	2012	2013	2010-2013
a) maggiori entrate attese da lotta all'evasione/elusione	6081,5	12.469,2	10.218,7	6.698,1	35.467,5
b) maggiori entrate attese dalla manovra	13.621,5	23.180,8	14.076,5	9.149,9	60.028,7
entrate da lotta a evasione in % maggiori entrate manovra (a/b)	*44,6*	*53,8*	*72,6*	*73,2*	*59,1*
c) effetto netto manovra: maggiori o minori entrate attese	7.749,3	12.718,3	11.936,9	7.833,8	40.238,3
entrate attese da lotta a evasione in % effetto netto manovra	*78,5*	*98,0*	*85,6*	*85,5*	*88,1*

(*) Leggi nn. 133/2008, 2/2009, 33/2009, 102/2009, 73/2010, 122/2010.
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – Rgs

Secondo le previsioni ufficiali, il contrasto all'evasione dovrebbe così esprimere oltre il 59 per cento delle maggiori entrate assicurate dalla manovra per il quadriennio 2010-2013. Ancora più rilevante (oltre l'88 per cento nel medesimo arco temporale) risulta tale contributo se misurato in rapporto alle maggiori entrate nette attese dalla manovra.

L'apporto della lotta all'evasione risulta peraltro crescente nel quadriennio in cui si misurano i suoi effetti: da poco meno del 45 per cento ad oltre il 73 per cento delle maggiori entrate; dal 78,5 per cento ad oltre l'85 per cento dell'effetto netto di cui è accreditata la manovra sul versante delle entrate. In entrambi i casi, emerge, anche sotto il profilo quantitativo, il deciso orientamento della politica fiscale a impiegare la previsione di maggior gettito da lotta all'evasione a pieno titolo come fonte sicura di entrata.

Destinazione del gettito della lotta all'evasione

La manovra 2010, dunque, conferma e rafforza la tendenza, affermatasi nel corso degli ultimi anni, a promuovere al ruolo di strumento di politica economica entrate che in passato erano ritenute eventuali ed ipotetiche, da "maneggiare con cura" in sede di redazione del bilancio e di individuazione dei mezzi di copertura e destinabili a riduzione dell'indebitamento o, al più, al finanziamento di misure straordinarie ed *una tantum*.

E' ciò che è avvenuto in particolare con i proventi attesi dalla lotta all'evasione, il cui impiego in sede di bilancio ha registrato, prima, un ruolo di integrazione, e, poi, quello di vera e propria supplenza, strumento straordinario di copertura della politica di bilancio; una sorta di "terza via", rispetto alla riduzione della spesa pubblica o ad espliciti aumenti del prelievo.

In diverse occasioni, la Corte ha ritenuto di dover esprimere cautela in ordine a questa evoluzione, nella considerazione che l'incertezza che naturalmente contraddistingue tali proventi suggerirebbe di prevederne piuttosto la riassegnazione al finanziamento di specifiche poste di spesa (solo eventuale), come per l'aumento di detrazioni, per la riduzione del carico tributario o altro.

E tuttavia, non può escludersi che la lettura da darsi a questa evoluzione possa essere in termini positivi, nel senso che la legittimazione dei proventi della lotta all'evasione come fonte di entrata non più solo eventuale, ma a pieno titolo, va ricollegata all'effettivo realismo delle previsioni ed all'effettiva capacità gestionale di conseguire gli obiettivi iscritti in bilancio. Se così non fosse, è chiaro che le conseguenze di una simile evoluzione si presterebbero ad essere lette, invece, in chiave di duplice ambiguità: quella secondo cui ogni iniziativa di recupero di base imponibile potrebbe apparire subordinata a un'esplicita decisione della politica tributaria, come se, in assenza di tale presupposto, la lotta all'evasione dovesse risultare estranea alla gestione corrente del sistema tributario; quella, in secondo luogo, che vedrebbe nella lotta all'evasione solo una forma di copertura di bilancio più semplice e indolore, di più agevole utilizzo perché meno avversata, nella percezione che le sue ricadute sarebbero comunque a carico degli "altri".

Azione e risultati dell'attività di repressione

L'attività di controllo

L'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate

L'attività di controllo posta in essere nel 2010 dall'Agenzia delle Entrate è sintetizzata nel prospetto che segue:

Tavola 7

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE - NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

Attività	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Controlli sostanziali II.DD., Irap, Iva e altri controlli (1)	674.106	480.439	376.506	329.475	393.050	429.436	499.367	644.465	711.932	705.580
di cui:										
controlli parziali automatizzati	*176.244*	*81.714*	*81.436*	*12.317*	*45.962*	*99.554*	*194.102*	*246.196*	*301.968*	*317.237*
controlli sui crediti di imposta (incremento occupazionale-investimenti)			*85.311*	*101.138*	*23.674*	*9.512*	*4.929*	*1.956*	*919*	*330*
controlli dei crediti di imposta indebitamente utilizzati in compensazione nel mod. F24									*6.753*	*6.794*
Controlli sostanziali settore registro			26.838	47.739	55.760	56.188	56.439	56.777	56.413	63.213
Verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni (2)	278	370	638	565	607	618	2.153	2.303	601	501
Verifiche nei confronti di altri soggetti (3)	9.150	8.854	10.666	7.761	10.177	8.714	10.222	15.006	8.824	9.058

Attività	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Accessi per il controllo degli obblighi fiscali (4)	31.287	49.102	84.212	157.887	159.584	185.342	161.675	102.367	64.475	46.365
di cui:										
controllo dei dati da studi di settore	*5.800*	*5.865*	*17.965*	*47.247*	*105.846*	*112.187*	*77.584*	*35.582*	*29.699*	*41.577*
Controllo formale ex 36 ter d.P.R. 600/73 (*****)(5)	625.258	1.163.236	1.652.827	1.229.622	1.252.758	1.124.508	998.748	977.041	705.313	905.556
Totale	**1.340.079**	**1.702.001**	**2.151.687**	**1.773.049**	**1.871.936**	**1.804.806**	**1.728.604**	**1.797.959**	**1.547.558**	**1.730.273**

Fonte: Agenzia delle entrate. I valori espressi nella tabella sono stabilizzati rispetto alle evidenze della precedente annualità.
(1): Accertamenti II.DD., Iva e Irap compresi gli accertamenti da studi di settore, gli accertamenti parziali automatizzati e i controlli dei crediti d'imposta.
(2): Dall'esercizio 2009 attività istruttorie esterne nei confronti di soggetti con volume di affari o ricavi non inferiori a 100 milioni.
(3): Interventi esterni nei confronti di soggetti con volume d'affari o ricavi inferiori a 100 milioni.
(4): Dall'esercizio 2010 accessi brevi per il riscontro dei dati rilevanti per l'applicazione degli studi di settore.
(5): I dati dell'esercizio 2010 comprendono anche le comunicazioni degli esiti del controllo formale ai contribuenti gestite a livello centrale dalla *Direzione centrale accertamento*.

Le evidenze statistiche si prestano alle seguenti indicazioni:

- il numero dei controlli sostanziali globalmente conseguiti nei settori Imposte sui redditi, Iva ed Irap (705.580) comporta una flessione intorno all'1 per cento rispetto al 2009 (711.932). Calcolata sui controlli sostanziali diversi da quelli parziali automatizzati, la flessione risulta essere del 5,57 per cento (da 409.964 del 2009 a 388.343 del 2010). La resa dei controlli è, comunque, migliorata, tanto in termini assoluti (anche se si registra un incremento degli accertamenti annullati per autotutela) quanto in valori mediani;
- continua la crescita dei controlli parziali automatizzati basati su incroci dei dati esistenti nell'anagrafe tributaria, passati da circa 302 mila del 2009 a più di 317 mila (+5,06 per cento);
- sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente il numero dei controlli sui crediti d'imposta e di quelli sui crediti indebitamente compensati mediante mod. F24;
- in flessione, in rapporto all'annualità precedente, il complessivo numero di verifiche e controlli mirati nei confronti di soggetti di grandi dimensioni (da 601 nel 2009 a 501 nel 2010);
- in modesto incremento il numero di verifiche nei confronti degli altri soggetti (da 8.824 nel 2009 a 9.058 nel 2010);
- in sensibile flessione gli accessi avviati ai fini del controllo degli obblighi fiscali, passati da 64.475 nel 2009 a 46.365 nel 2010 (-28,09 per cento), fenomeno questo in parte spiegabile dalle diverse modalità di programmazione e consuntivazione dell'attività adottate nei due anni. Comunque in ripresa il numero degli accessi per il controllo dei dati degli studi di settore (+ 40 per cento sull'anno precedente con 41.577 accessi), dopo la forte flessione del 2008 e del 2009;
- in forte crescita, dopo la flessione del 2009, il numero dei controlli "formali" ex art. 36-ter del d.P.R. n.600 del 1973.

Nell'insieme, l'incremento numerico dell'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate nel 2010 (complessivamente oltre 1,7 milioni di controlli, con un aumento dell'11,81 per cento) è

stato determinato dall'aumento dei soli controlli di tipo automatizzato (accertamenti ex art. 41-bis e controlli formali ex art. 36-ter) a fronte di una relativa flessione dei controlli ordinari e degli accessi ispettivi.

L'attività di controllo della Guardia di finanza

L'attività di controllo della Guardia di finanza, in attuazione delle direttive ministeriali, si è rivolta specificamente al contrasto dell'evasione fiscale ed è stata orientata da una preventiva investigazione economico-finanziaria.

Lungo questa linea, la Guardia di finanza ha sviluppato l'attività riassunta nel prospetto che segue, recante indicazioni incentrate sull'anno 2010, rapportate al precedente triennio.

Tavola 8

ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLA GUARDIA DI FINANZA – NUMERO DI INTERVENTI ESEGUITI

	2007	2008	2009	2010
Verifiche sostanziali	28.331	30.141	30.340	31.777
Controlli ispettivi	68.485	71.473	71.854	79.872
Controlli su indici di capacità contributiva[2]	-	-	30.168	46.346
Controlli strumentali	723.433	739.187	739.626	779.863

Fonte: Guardia di finanza

L'andamento dell'attività ispettiva della Guardia di finanza si segnala per una crescita dei controlli ispettivi e di quelli relativi agli indici di capacità contributiva (+30 per cento).

Nel merito, le verifiche sostanziali ed i controlli ispettivi eseguiti hanno riguardato società, imprese e soggetti selezionati sulla base di segnali di possibili rischi di trasgressione fiscale informativamente acquisiti, mentre la voce "controlli strumentali" annovera, tra l'altro, gli interventi sviluppati in materia di "scontrini fiscali" e "documenti di trasporto"; infine, la voce "controlli su indici di capacità contributiva" esprime numericamente il carico ispettivo esperito per approfondire e ricostruire la posizione fiscale di soggetti potenzialmente titolari di maggior reddito rispetto al dichiarato, in ragione di obiettivi sintomi di diverso dimensionamento fiscale.

Gli esiti

Esito dell'attività di controllo dell'Agenzia delle entrate

L'esito dell'attività di controllo sviluppata dall'Agenzia delle entrate, in termini di accertamenti, è riportato nella Tavola seguente.

[2] L'attività è iniziata a partire dall'anno 2009.

Tavola 9

ESITO DELL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO: AGENZIA DELLE ENTRATE

(milioni di euro)

Accertamenti ordinari (compresi quelli da studi di settore)	Numero accertamenti			Maggiore imposta accertata			Maggiore imposta definita			Riscosso F24			Riscosso ruoli		
	2009	2010	Variaz. %	2009	2010	Variaz. %	2009	2010	Variaz. %	2009	2010	Variaz. %	2009	2010	Variaz. %
Accertamenti eseguiti	**402.292**	**379.558**	**-5,7**	**25.954,3**	**27.318,2**	**5,3**	**5.894,4**	**10.737,2**	**82,2**	**1.734,5**	**2.428,0**	**40,0**	**1,05**	**5,33**	**407,6**
di cui con esito:															
- negativo	13.385	10.109	-24,5												
- positivo	388.907	369.449	-5,0	25.954,3	27.318,2	5,3	5.894,4	10.737,2	82,2	1.734,5	2.428,0	40,0	1,05	5,33	407,6
- di cui annullati in autotutela	*4.241*	*6.526*	*53,9*												
notificati[1]		49.381			6.407,5			0,0			0,0			0	
Impugnati	**44.552**	**58.038**	**30,3**	**4.820,4**	**8.050,0**	**67,0**	**2,8**	**7,2**	**154,3**	**142,1**	**30,4**	**-78,6**	**0,76**	**4,3**	**465,8**
- di cui: conciliazione giudiziale perfezionata	87	326	274,7	8,4	19,6	133,0	1,7	7,2	316,9	2,0	5,2	158,8	0,02	0,03	50,0
Non impugnati	**340.114**	**255.504**	**-24,9**	**21.133,8**	**12.860,8**	**-39,1**	**5.891,5**	**10.730,0**	**82,1**	**1.592,4**	**2.397,7**	**50,6**	**0,29**	**1,02**	**251,7**
di cui:															
-acquiescenza (art.15 d.lgs 218/97)	53.441	69.408	29,9	393,0	800,1	103,6	393,0	800,1	103,6	478,9	823,5	72,0	0	0,09	
-con adesione perfezionata (art. 5 d.lgs 218/97)	*76.902*	*73.572*	*-4,3*	1.751,3	3.401,4	94,2	1.230,1	1.832,2	48,9	1.101,1	1.567,7	42,4	0	0	
di cui:															
-adesione al PVC (art 5 bis d.lgs 218/97)	*16.144*	*15.010*	*-7,0*	231,0	551,0	138,5	230,7	551,0	138,8	135,4	439,8	224,8	0	0	
-adesione all'invito (art. 5, c.1 bis d.lgs 218/97)	*11.182*	*12.506*	*11,8*	509,5	539,2	5,8	508,7	539,2	6,0	483,6	513,1	6,1	0	0	

Fonte: Agenzia delle entrate - dati aggiornati al 29 aprile 2011

(1): accertamenti per i quali negli applicativi informatici non si rileva la presenza di fasi successive del procedimento.

Alla riduzione quantitativa dei controlli sostanziali non automatizzati (-5,7 per cento) di cui già si è detto, si contrappone una variazione positiva della maggiore imposta accertata, passata da 25,9 miliardi nel 2009 a 27,3 miliardi nel 2010 (+5,3 per cento).

In particolare, con riferimento a tali controlli ordinari emerge rispetto all'anno precedente:

- un aumento rilevante della relativa maggiore imposta definita (+82,2 per cento) e di quella riscossa mediante F24 (+ 40 per cento). Si accresce, conseguentemente, la resa media per intervento;

- una diminuzione del numero degli accertamenti non impugnati (-24,9 per cento), ma aumenta considerevolmente la relativa maggiore imposta definita (+ 82,1 per cento), nonché

quella riscossa mediante versamento diretto F24 (+50,6 per cento).

Aggiuntivamente, in maggior dettaglio, va posto in evidenza che:

- per il 19,9 per cento degli accertamenti con esito positivo il contribuente è ricorso al procedimento di adesione (142.980 su 369.440 controlli positivi complessivi); la maggiore imposta media definita è stata pari a circa 25 mila euro;
- per il 37,7 per cento degli accertamenti definiti con adesione (complessivamente 73.572) il contribuente ha utilizzato i nuovi istituti definitori introdotti dal DL 112/2008 (adesione ai processi verbali di constatazione: 15.010) e dal DL 185/2008 (adesione agli inviti al contraddittorio: 12.506), definendo mediamente oltre 39 mila euro di maggiore imposta;
- per il 13,4 per cento degli accertamenti con esito positivo (accertamenti con stato del controllo notificati), al momento in cui è stata effettuata l'elaborazione (29 aprile 2011) e sulla base delle informazioni presenti negli applicativi informatici, non si rileva la presenza di fasi successive del procedimento (ad es. adesione, acquiescenza, contenzioso ovvero mancata impugnazione);
- per il 30,5 per cento degli accertamenti con esito positivo il contribuente non ha proposto ricorso. Per parte di detti atti (102.871 accertamenti) è stata predisposta o è in fase di predisposizione la relativa iscrizione a ruolo mentre per 9.653 atti è in corso di perfezionamento il procedimento con adesione. Non si dispone di elementi per una esatta quantificazione della, comunque rilevante, imposta accertata correlata a tali accertamenti non definiti bonariamente e non impugnati, per i quali evidentemente la riscossione coattiva si prospetta alquanto difficile (sulla base delle esperienze del passato la riscossione degli accertamenti definiti per silenzio è stata inferiore all'un per cento);
- per il 15,7 per cento degli accertamenti con esito positivo è stato proposto ricorso. La maggiore imposta mediamente contestata è stata pari a poco più di 138 mila euro. L'analisi in ordine alla distribuzione della maggiore imposta accertata oggetto di contestazione in realtà ha fatto rilevare che il 96,6% degli accertamenti (con fascia di MIA da 0 a 516.457 euro) hanno una maggiore imposta mediamente contestata pari a poco più di 37 mila euro. Importi di maggiore imposta contestata particolarmente "significativi" sono invece riferibili solo al 3,4 per cento degli accertamenti per i quali è stato proposto ricorso.

Esito dell'attività di controllo della Guardia di finanza

L'esito dell'attività di controllo sviluppata dalla Guardia di finanza è sintetizzato nella Tavola seguente, incentrata sull'anno 2010, confrontato con i tre ultimi periodi d'imposta.

Tavola 10

ESITO DELL'ATTIVITÀ DI ACCERTAMENTO: GUARDIA DI FINANZA

	2007	2008	2009	2010
Maggiori basi imponibili accertate	27.754	27.496	30.050	49.245
Ritenute non operate e/o non versate	149	161	198	635
Iva. dovuta / non versata	4.207	4.272	5.470	6.382
Rilievi Irap	13.532	19.429	18.665	30.434

Fonte: Guardia di finanza.

La tavola segnala una costante crescita della resa ispettiva degli interventi che si dimensiona in un aumento del 64 per cento, in rapporto alle imposte dirette, e del 16,7 per cento, in materia di Iva.

In particolare, soprattutto nel confronto 2010-2009, si registra un'accentuazione di recuperi fiscali, in ordine alle fasce di volume di affari più elevate. Ciò, se da un lato suggerisce di mantenere elevato il livello di attenzione ispettiva verso i soggetti appartenenti a tali fasce, dall'altro impone di non allentare il controllo sui soggetti di meno rilevante dimensione economica nei settori caratterizzati da elevati indici di evasione.

Tavola 11

VERIFICHE PER FASCE DI VOLUME DI AFFARI: ESITO

(milioni di euro)

	2009			2010		
	da € 0 a 7.500.000	da € 7.500.000 a 25.822.844	oltre. € 25.822.844	da € 0 a 5.164.568	da € 5.164.568 a 100.000.000	Oltre € 100.000.000
II.DD - Risultati verifiche per fasce di volume d'affari						
Maggiori basi imponibili	10.721	4.525	14.804	13.254	15.339	20.652
Ritenute non operate	66	55	77	79	57	499
Iva. – Risultati verifiche per fasce di volume d'affari						
Triibuto dovuto/ non versato	2.227	905	2.338	2.373	2.783	1.226
Irap– Risultati verifiche per fasce di volume d'affari						
Base imponibile	6.312	2.485	9.868	9.256	3.756	17.422

Fonte: Guardia di finanza.

Sul piano degli effetti va tenuto conto del provvedimento introdotto dall'art. 83, c. 18, del DL 112/2008, convertito dalla L. 133/2008, che, consentendo un'adesione immediata ed integrale del contribuente in ordine ai rilievi emergenti dal processo verbale di costatazione redatto dalla Guardia di finanza, favorisce un tempestivo recupero fiscale che, nel momento attuale, si commisura intorno al 10 per cento degli importi addebitati.

In dettaglio, nei circa 30 mesi di applicazione dell'istituto, sono state esercitate adesioni in 8.805 casi, per recuperi di 2,4 miliardi di imposte sui redditi e 167 milioni di Iva, a fronte dei quali sono stati riscossi, inclusa la quota relativa ai verbali dell'Agenzia delle entrate, 135,4 milioni nel 2009 e 439,8 milioni nel 2010 (tavola 9).

Tavola 12

VIOLAZIONI TRIBUTARIE PENALI

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Soggetti denunciati	6.120	7.231	7.342	7.389	11.489	11.230
di cui in stato di arresto	*170*	*186*	*148*	*105*	*144*	*234*
Totale violazioni accertate	5.717	7.410	7.513	7.866	10.907	11.490
Emissione fatture per operazioni inesistenti	1.502	1.813	1.628	1.516	2.305	2.060
Dichiarazione fraudolenta	1.812	2.418	2.412	2.645	3.695	3.703
Dichiarazione infedele	400	684	593	849	1.093	1.182
Omessa dichiarazione	809	1.129	1.094	1.196	1.706	2.106
Occultamento/distruzione documenti contabili	1.194	1.366	1.626	1.453	1.759	2.011

Fonte: Guardia di finanza.

Nel corso del 2010 è stata aggiuntivamente esperita una considerevole azione repressiva in tema di reati e frodi fiscali: gli effetti dell'attività svolta in merito hanno comportato, oltre alle evidenze sopra rappresentate, il sequestro di beni e disponibilità finanziarie riconducibili a soggetti responsabili di violazioni per un valore di oltre 510 milioni. Tali risultati, se da un lato costituiscono un elemento di conferma dell'impegno e della professionalità degli organi investigativi, dall'altro costituiscono un indice della gravità dei fenomeni di frode posti in essere.

La riscossione della maggiore imposta emergente dai controlli: riscossioni da controlli sostanziali, da controlli formali e da controlli automatizzati di liquidazione

Le somme complessivamente riscosse a seguito dell'attività di controllo posta in essere dall'Agenzia delle entrate evidenziano un incremento di circa 1,5 miliardi (+16 per cento circa), essendo passate da oltre 9,1 miliardi nel 2009 a quasi 10,6 miliardi nel 2010. La quota prevalente di tale incremento (oltre il 59 per cento) risulta essere stata determinata dai controlli di liquidazione automatizzata (artt. 36-bis del d.P.R. n. 600, 54-bis del d.P.R. n. 633 e Registro), passati complessivamente (versamenti diretti e ruoli) da oltre 3,4 miliardi nel 2009 a quasi 4,3 miliardi nel 2010 (+25 per cento). La progressione, nell'ambito di tali controlli di liquidazione, ha riguardato sia i versamenti diretti, cresciuti del + 47 per cento circa rispetto al 2009, che i ruoli, incrementatisi dell'11 per cento circa.

Un'ulteriore quota dell'incremento nelle somme riscosse è riferibile ai controlli c.d. formali, effettuati ai sensi dell'36-ter del d.P.R. n. 600. Tali controlli hanno dato luogo ad un incremento di gettito di 88 milioni di euro, pari a oltre il 6 per cento, essendo passate le relative entrate dai 281 milioni del 2009 ai 369 del 2010.

Dunque, la quota dell'incremento direttamente riferibile all'azione di accertamento sostanziale risulta pari a 0,5 miliardi (35 per cento dell'aumento totale).

Quanto alle ragioni del rilevante incremento verificatosi nel gettito fornito dai controlli automatizzati di liquidazione (circa 0,850 miliardi), va considerato che sul piano generale le variazioni di gettito da un anno all'altro nel settore operativo in questione possono derivare soprattutto dai tempi di espletamento delle procedure e, in minor misura, da altri fattori, quali la diversa propensione dei contribuenti al versamento delle imposte dichiarate, le rateazioni concesse dall'Amministrazione nello stesso anno e in quelli precedenti, gli andamenti della riscossione coattiva, ecc. Nel caso specifico, l'incremento verificatosi nel 2010 sembrerebbe derivare in gran parte dall'accelerazione delle procedure afferenti le dichiarazioni più recenti. Ciò è confermato dal fatto che la maggior parte dell'incremento (624 milioni) è imputabile ai versamenti diretti. Resta da appurare se all'incremento dei recuperi abbia contribuito anche una maggiore propensione dei contribuenti a non versare le imposte dichiarate negli anni solari precedenti anche per effetto della crisi economica.

Per quanto attiene ai controlli formali ex art. 36-ter, si rileva come l'incremento sia quasi interamente riferibile ai versamenti diretti e derivi, pertanto, dall'intensificazione dell'attività sulle annualità più recenti tecnicamente lavorabili e, forse, dalla maggiore proficuità dei criteri selettivi adottati.

Infine, relativamente all'azione di accertamento sostanziale, si rileva come l'incremento complessivo verificatosi rispetto al 2009 (499 milioni) derivi per il 45 per cento circa da ruoli e quindi da azione di accertamento degli anni precedenti.

Dalla valutazione complessiva dei risultati conseguiti dall'Amministrazione in termini di riscossione delle somme dovute a seguito dei controlli effettuati, sembra doversi ritenere che l'incremento verificatosi nel 2010 è correlato in buona parte ad una pur meritoria accelerazione delle procedure di liquidazione. Ciò, tuttavia, potrebbe rendere non agevole, a parità di condizioni operative e procedurali, confermare in futuro il *trend* di crescita conseguito.

Tavola 13

ENTRATE ERARIALI E NON ERARIALI DERIVANTI DALLA COMPLESSIVA ATTIVITÀ DI CONTRASTO DEGLI INADEMPIMENTI TRIBUTARI: TRIENNIO 2008 - 2010

(milioni di euro)

	2010			2009			2008		
	Versamenti diretti	**Ruoli**	**Totale**	**Versamenti diretti**	**Ruoli**	**Totale**	**Versamenti diretti**	**Ruoli**	**Totale**
Attività (A)	4.339	1.571	5.910	4.050	1.361	5.411	2.320	1.118	3.438
Controllo formale (art.36 d.P.R. 600/1973) (B)	298	71	369	205	76	281	221	62	283
Riscossioni complessive (C=A+B)	**4.637**	**1.642**	**6.279**	**4.255**	**1.437**	**5.692**	**2.541**	**1.180**	**3.721**
Liquidazione automatizzata (art.36 bis e 54 bis) e Registro* (D)	1.955	2.333	4.288	1.331	2.107	3.438	1.029	2.215	3.244
Totale (C+D)	**6.592**	**3.975**	**10.567**	**5.586**	**3.544**	**9.130**	**3.570**	**3.395**	**6.965**

Fonte: Agenzia delle entrate.
**: solo per il 2009 e il 2010.*

Riscossioni riferite all'applicazione degli istituti deflativi del contenzioso

I risultati degli accertamenti fiscali sono stati esaminati da un'indagine della Corte dei conti sugli effetti delle definizioni delle controversie avvenute con procedure ed istituti alternativi al contenzioso e tali quindi da deflazionarlo (in particolare, tramite accertamenti con adesione, acquiescenza, conciliazione giudiziale, annullamenti in autotutela). A tal fine sono stati presi in considerazione, sulla base di dati richiesti all'Agenzia delle entrate, gli accertamenti riguardanti II.DD., Iva ed Irap, esclusi gli accertamenti parziali automatizzati ex art. 41-bis del d.P.R. n. 600/1972, nel quadriennio 2006-2009 e nei singoli anni.

Rapporto tra MIA e MID e relativi sanzioni ed interessi.

La MID (maggiore imposta definita/ dovuta) totale del quadriennio è risultata pari solo al 51,2 per cento della corrispondente MIA (maggiore imposta accertata), con un quasi dimezzamento quindi delle originarie pretese fiscali.

Tipo di definizione degli accertamenti

In ordine alla frequenza del tipo di definizione (esito), gli accertamenti hanno mostrato una stessa graduatoria, sia pure con cifre non identiche, tanto dal punto di vista delle MIA, che delle MID e delle sanzioni. Precisamente, si è registrata sempre la prevalenza degli accertamenti

non impugnati (il 46,15 per cento degli importi totali della MIA), seguiti da quelli impugnati (41,13 per cento, di cui una piccola parte definiti con conciliazione giudiziale); da quelli definiti con adesione (11,26 per cento); e da quelli conclusi con una formale acquiescenza (1,46 per cento). La definizione degli accertamenti tramite istituti alternativi al contenzioso è dunque risultata complessivamente molto modesta, sotto l'aspetto di MIA, MID e relative sanzioni, rispetto ai totali degli accertamenti.

Riscossioni rispetto al dovuto

Le riscossioni totali sono risultate esigue rispetto ai totali dovuti in base agli accertamenti (MID+sanzioni+eventuali interessi), risultando pari appena all'11,06 per cento nel quadriennio, di cui il 9,85 per cento riscosso con mod. F24 e 1,21 per cento da ruolo. La maggior parte delle riscossioni (62,78 per cento) è derivata dalle definizioni *lato sensu* per adesione. Settorialmente, un risultato non deludente in termini di riscosso/dovuto si è registrato soltanto nei casi di accertamenti definiti per adesione, soprattutto nell'adesione agli inviti a comparire e ai processi verbali di constatazione, nonché per acquiescenza e nelle conciliazioni giudiziali. Bassissima (solo lo 0,47 per cento) è invece risultata la percentuale riscosso/dovuto degli accertamenti non impugnati; in tal caso con riscossioni in netta prevalenza da ruolo.

Traendo spunti di riflessione, occorre spiegare le ragioni dei così elevati importi degli accertamenti che non sono stati impugnati né indotto il soggetto passivo a definirli con il ricorso ad istituti alternativi del contenzioso. Considerato che si individua la causa principale, in particolare nei casi degli accertamenti più consistenti, in situazioni tributarie caratterizzate da frodi o comunque tali da rendere sin dall'inizio del tutto problematica l'acquisizione delle pretese dell'Amministrazione (es. nullatenenza; fallimenti; occultamento di cespiti in paradisi fiscali) e perciò in accertamenti di fatto non ritenuti pericolosi dal contribuente, che resta perciò inerte, l'Agenzia delle entrate dovrebbe intensificare gli sforzi per monitorare in tempo tali situazioni e tipo di contribuenti ed orientare l'effettuazione degli accertamenti per tener conto anche della solvibilità. A proposito degli accertamenti definiti con l'adesione ordinaria, previo contraddittorio, la frequente notevole riduzione della MID rispetto alla MIA originaria potrebbe comprendere forme improprie di autotutela tenute distinte in sede di consuntivazione ed attentamente valutate quanto alle motivazioni.

Nel prendere atto dei buoni risultati in termini di riscossioni degli istituti deflattivi del contenzioso, che riguardano peraltro, come si è detto, solo poco più dell'11 per cento del totale fiscale dovuto, si devono però segnalare talune carenze più generali del sistema delle riscossioni. Il sistema si rivela del tutto improduttivo, per quanto riguarda l'adempimento

spontaneo, negli accertamenti non impugnati, per le ragioni anzidette, ma anche bisognoso di correttivi nelle riscossioni da ruoli, considerando specialmente l'aspetto dell'esigibilità.

Risultati del contenzioso

Tavola 14

SERIE STORICA DEI RICORSI PENDENTI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE

	Pendenti al 31 dicembre										
	2005	**2006**	**2006/ 2005**	**2007**	**2007/ 2006**	**2008**	**2008/ 2007**	**2009**	**2009/ 2008**	**2010**	**2010/ 2009**
provinciali	546.063	556.497	*1,91*	539.226	*-3,10*	547.677	*1,57*	578.133	*5,56*	597.109	*3,28*
regionali	99.394	89.526	*-9,93*	88.173	*-1,51*	95.368	*8,16*	105.152	*10,26*	117.981	*12,20*
totale	**645.457**	**646.023**	*0,09*	**627.399**	*-2,88*	**643.045**	*2,49*	**683.285**	*6,26*	**715.090**	*4,65*

Fonte: Dipartimento finanze - Direzione giustizia tributaria

Nel 2010 il numero dei ricorsi presentati presso le Commissioni tributarie provinciali (CTP) ha subito una contenuta flessione rispetto all'anno precedente (-2,13 per cento, da 297.221 a 290.883). I ricorsi definiti sono stati 271.907, con un incremento dell'1,93 per cento rispetto a quelli del 2009 (266.765) e del 3,03 per cento rispetto a quelli del 2008 (263.905). Nonostante ciò, continuando ad essere il flusso dei nuovi ricorsi sempre superiore al numero delle decisioni, si è verificato un ulteriore aumento dei ricorsi pendenti in CTP che, al 31 dicembre 2010, hanno raggiunto la cifra di circa 597 mila, con un incremento del 3,28 per cento rispetto all'anno precedente.

La disaggregazione delle vertenze su base territoriale, desunta dalla Relazione di monitoraggio per l'anno 2009 predisposta dal Dipartimento delle finanze – Direzione della Giustizia tributaria, fa emergere come in sette CTP si concentri ben il 55 per cento dei ricorsi pendenti nell'intero territorio nazionale: nell'ordine Roma, Cosenza, Napoli, Catania, Palermo, Messina, Siracusa (complessivamente 318.169 ricorsi su 578.653 pendenti presso tutte le CTP al 31 dicembre 2009). Se ne ricava che il problema dell'arretrato presenta peculiarità locali che devono essere affrontate in modo specifico quanto alle cause e alle possibili soluzioni.

Relativamente ai carichi di lavoro gestiti nel corso del 2010, dai dati specificamente afferenti le vertenze trattate dall'Agenzia delle entrate, si deduce il permanere di situazioni di criticità in alcune CTP del Lazio, della Sicilia e della Calabria, ove il numero di ricorsi, riguardanti la suddetta Agenzia, decisi nel 2010 è stato inferiore a quello dell'anno precedente.

Tavola 15

RICORSI PER GRADO DI GIUDIZIO – AGENZIA ENTRATE

Commissione Tributaria Provinciale					
	2008	**2009**	**2009/2008**	**2010**	**2010/2009**
Ricorsi presentati	159.635	193.774	21,39	197.978	2,17
Ricorsi definiti	169.037	165.994	- ,80	173.834	4,72

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Analizzando i ricorsi complessivamente pervenuti presso le CTP in ragione dell'ente convenuto in giudizio, emerge che 178.730 nuovi ricorsi su 290.883, pari al 61,44 per cento, riguardano l'Agenzia delle entrate. Seguono i Comuni, le Province e le Regioni con 41.493 nuovi ricorsi, pari al 14,26 per cento del totale. In termini di variazione rispetto al flusso dell'anno precedente, risultano in sensibile aumento i ricorsi che coinvolgono l'Agenzia del territorio (+ 28,90 per cento), sebbene tale incremento risulti riferito ad un numero assoluto di ricorsi pervenuti abbastanza contenuto (8.028 nel 2010). Non trascurabile l'incremento delle vertenze con Equitalia (+16,76 per cento rispetto all'anno 2009, riferito a 30.795 nuovi ricorsi pervenuti nel 2010). Ancora elevato, sebbene in flessione rispetto agli anni precedenti, il numero di ricorsi contro atti degli altri enti locali (Consorzi, Camere di commercio, ecc.), con ben 28.862 ricorsi pervenuti nel 2010, pari al 9,92 per cento del totale dei ricorsi pervenuti nell'anno.

Relativamente agli esiti delle vertenze presso le CTP, sul piano numerico, il 36,08 per cento delle vertenze ha visto prevalere i ricorrenti. La percentuale sale addirittura al 47,76 se si tiene conto delle sole decisioni sul merito. Al contrario il 39,98 per cento delle sentenze è stato completamente favorevole agli enti impositori, mentre il 9,99 per cento ha fatto registrare un esito intermedio.

Dai dati concernenti il triennio 2008-2010 specificamente forniti dall'Agenzia delle entrate, emerge un progressivo incremento delle soccombenze dell'Amministrazione solo in parte attenuato dall'incremento degli esiti favorevoli ad entrambe le parti.

Particolarmente elevate le percentuali di integrale soccombenza dell'Agenzia delle entrate in Sicilia, Molise, Marche e Puglia.

Tavola 16

ESITI DEI GIUDIZI IN COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE – AGENZIA DELLE ENTRATE

Andamento degli esiti in Commissione Tributaria Provinciale			
esito	**2008**	**2009**	**2010**
favorevole agenzia	37,5%	37,5%	37,9%
favorevole contribuente	31,9%	33,9%	34,6%
parzialmente favorevole	9,9%	11,0%	11,2%
estinzione processo	20,7%	17,7%	16,3%

Dati aggiornati al 07 aprile 2011.

In termini di valore oggetto di contestazione, considerando le sole sentenze definitive pronunciate dalle CTP ed includendo nel calcolo, oltre a quelle totalmente favorevoli, anche le parzialmente favorevoli e quelle estinte[3], la percentuale di vittoria dell'Agenzia risulta essere dell'81,2[4]. Tali dati, rendono comunque necessaria un'attenta riflessione sulle concrete cause del contenzioso tributario e sulle procedure adottate per la gestione dei tributi.

Proprio in ordine alle cause del contenzioso, dai dati forniti dall'Agenzia delle entrate è possibile rilevare come soltanto il 42,7 per cento delle vertenze pendenti presso le CTP al 31 dicembre 2010 derivi direttamente dall'azione di accertamento. Quanto ai nuovi ricorsi pervenuti nel 2010, l'incidenza di quelli derivanti dall'azione di accertamento è stata del 45,3 per cento sia pure con una tendenza crescente nel corso dell'ultimo triennio. E' evidente, dunque, che esiste ancora una troppo estesa conflittualità nel rapporto con i contribuenti che non deriva direttamente dall'azione di contrasto dell'evasione, ma da situazioni diverse, spesso con caratteristiche seriali, attinenti a quella che dovrebbe essere la fisiologica applicazione e gestione dei tributi. E' su tale anomala conflittualità che va richiamata l'attenzione delle amministrazioni interessate, affinché possano essere adottati gli interventi amministrativi e legislativi necessari per prevenire un così oneroso contenzioso.

Tavola 17

RICORSI PENDENTI - PERCENTUALE DI VERTENZE SU ACCERTAMENTO RISPETTO AL TOTALE
AGENZIA DELLE ENTRATE

Commissioni Tributarie Provinciali	Commissioni Tributarie Regionali	Cassazione
42,7%	52,1%	55,9%

Banca dati: Agenzia delle entrate, aggiornamento al 07 aprile 2011

Relativamente alle Commissioni tributarie regionali si rileva come il numero dei ricorsi presentati nel corso dell'anno si sia incrementato dell'11,5 per cento rispetto al 2009 (da 62.817 a 70.020). I ricorsi definiti si sono incrementati del 7,84 per cento, passando da 53.033 a 57.191. Conseguentemente, al 31 dicembre 2010 il numero dei ricorsi pendenti presso le CTR si è incrementato del 12,2 per cento rispetto al 31 dicembre precedente (da 105.152 a 117.981).

Per quanto concerne la distribuzione delle vertenze su base territoriale, dalla citata Relazione di monitoraggio per l'anno 2009 predisposta dal Dipartimento delle finanze – Direzione della Giustizia tributaria, emerge che al 31 dicembre 2009 esisteva un notevole

[3] Nell'estinzione sono incluse le mancate riassunzioni delle cause rinviate da giudice di appello, le rinunce espresse al ricorso o per inattività del ricorrente e le conciliazioni giudiziali accolte.

[4] Tale dato, tuttavia, non discrimina, nell'ambito delle sentenze definitive parzialmente favorevoli, la quota parte del valore della controversia deciso a favore delle due parti.

squilibrio nei carichi in essere. In particolare tre CTR (Sicilia, Campania e Calabria) avevano in carico il 27 per cento circa dei 105.031 ricorsi pendenti presso i ventuno organismi di appello esistenti.

Quanto all'attività svolta nel 2010, dai dati riguardanti le vertenze della sola Agenzia delle entrate emergono situazioni di criticità nelle CTR della Sicilia e della Campania, nelle quali il numero di appelli trattati è stato inferiore a quello dell'anno precedente.

Tavola 18

RICORSI PER GRADO DI GIUDIZIO

Commissione Tributaria Regionale					
	2008	**2009**	**2009/2008**	**2010**	**2010/2009**
Appelli presentati	43.536	44.341	1,85	51.340	15,78
Appelli definiti	40.916	40.551	-0,89	40.787	0,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

Relativamente agli enti impositori coinvolti nel giudizio di appello, 39.700 vertenze (56,7 per cento del totale) riguardano l'Agenzia delle entrate e ben 18.160 (pari al 25,9 per cento del totale) riguardano gli altri enti locali quali Consorzi, Camere di commercio, ecc.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, anche nel 2010 l'Agenzia delle entrate ha assicurato la difesa in giudizio degli interessi erariali, costituendosi nei giudizi innanzi alle CTP e CTR e partecipando alle udienze pubbliche nel 99 per cento dei casi[5].

In merito al *trend* delle soccombenze, sono aumentati gli esiti completamente favorevoli all'Amministrazione, passati dal 39,5 per cento del 2009 al 40,7 per cento del 2010, e sono diminuiti gli esiti completamente favorevoli ai contribuenti, passati dal 44,5 per cento del 2009 al 43,3 per cento del 2010.

Elevate, comunque, le percentuali di soccombenza in Molise, Campania ed Emilia Romagna.

Tavola 19

ESITI DEI GIUDIZI IN COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE – AGENZIA ENTRATE

Andamento degli esiti in Commissione Tributaria Regionale			
esito	**2008**	**2009**	**2010**
favorevole agenzia	40,4%	39,5%	40,7%
favorevole contribuente	43,2%	44,5%	43,3%
parzialmente favorevole	10,3%	10,8%	11,6%
estinzione processo	6,1%	5,2%	4,3%

Dati aggiornati al 7 aprile 2011.

[5] Al netto di quelle per le quali non è rilevante la presenza dell'ufficio (ad esempio, cessazione della materia del contendere o altre ipotesi di estinzione del giudizio).

In termini di valore oggetto di contestazione, considerando le sole sentenze definitive pronunciate dalle CTR ed includendo nel calcolo, oltre a quelle totalmente favorevoli, anche le parzialmente favorevoli e quelle estinte, la percentuale di vittoria dell'Agenzia è del 49,9[6].

In merito allo smaltimento dei ricorsi pendenti dinanzi alla Commissione tributaria centrale, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, durante il 2010 si può osservare un deciso avvio, a livello nazionale, del processo di smaltimento delle liti ancora pendenti con una riduzione complessiva della giacenza pari al 20,4 per cento.

Le controversie pendenti, che alla data del 1° maggio 2008, dalla quale ha operato la regionalizzazione della Commissione per effetto di quanto stabilito dall'art. 1, comma 351, della legge n. 244 del 2007, ammontavano a 294.361, si erano ridotte a 259.835 al 31 dicembre 2009 e sono ulteriormente scese a 206.818 alla fine del 2010.

Per quanto riguarda le vertenze presso la Corte di Cassazione, dai dati forniti dall'Agenzia delle entrate emerge il loro costante incremento nel triennio 2008-2010: 5.246 i ricorsi presentati nel 2008, 5.343 nel 2009 e 6.721 nel 2010. A fronte di tali flussi incrementali, la giacenza complessiva al 31 dicembre 2010 era di 27.818 ricorsi, mentre le sentenze emesse sono state, rispettivamente, 6.789 nel 2008, 6.508 nel 2009 e 4.046 nel 2010. Quanto alle soccombenze, nel 2010 si registra un miglioramento degli esiti a favore dell'Amministrazione con il 31,5 per cento di sentenze favorevoli senza rinvio, a fronte del 26,7 per cento a favore delle controparti ricorrenti. In termini di valore, considerando soltanto le controversie divenute definitive ed includendovi anche le estinzioni e gli esiti parzialmente favorevoli, la percentuale di vittoria dell'Agenzia delle entrate risulta essere del 66,6.

In ordine alle cause che determinano un così elevato numero di vertenze dinanzi al Giudice di legittimità, occorre tenere presente che – secondo quanto ha riferito l'Agenzia delle entrate – soltanto il 55,9 per cento dei ricorsi attiene all'attività di accertamento tributario. Vi è quindi un'ampia area di controversie sulle quali occorrerebbe concentrare l'attenzione per comprenderne le cause determinanti.

Sul piano più generale riferisce l'Amministrazione che sulla base delle raccomandazioni della Corte formulate nella relazione concernente "I motivi di soccombenza dell'Amministrazione finanziaria nel processo tributario", approvata dalla stessa Corte con deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 4/2010/G del 9/3/2010, è in corso di analisi uno studio di fattibilità per l'integrazione delle banche dati del contenzioso tributario.

---

[6] Tale dato, tuttavia, non discrimina, nell'ambito delle sentenze definitive parzialmente favorevoli, la quota parte del valore della controversia deciso a favore delle due parti.

Nell'anno 2010 è iniziata la sperimentazione del progetto "Processo Tributario Telematico", con l'attivazione del sistema informatico denominato S.I.Gi.T. (Sistema Informativo della Giustizia Tributaria) presso la Commissione tributaria provinciale di Roma e la Commissione tributaria regionale del Lazio. La sperimentazione è finalizzata alla verifica delle diverse funzioni informatiche del S.I.Gi.T. ed alla valutazione di eventuali interventi normativi destinati ad adeguare la vigente disciplina normativa del processo tributario, contenuta nel d.lgs. 546 del 1992, all'uso delle tecnologie informatiche e telematiche.

La stesura finale dello schema di regolamento è prevista per l'anno 2011. Lo stesso potrà essere adottato previa introduzione di una norma di rango primario che consenta l'utilizzo degli strumenti informatici previsti dal d.lgs. n. 82/2005, nell'ambito del processo tributario.

Da quanto complessivamente emerso ritiene la Corte che debba essere richiamata l'attenzione sull'esigenza di un costante monitoraggio sugli andamenti del contenzioso tributario, allo scopo di assumere tutte le iniziative tecnico-organizzative, procedurali ed anche legislative necessarie a prevenire i fenomeni contenziosi e, segnatamente, quelli di carattere seriale determinati da carenze e incertezze normative.

In tale contesto, particolare considerazione meritano l'esigenza di garantire la terzietà e la qualificazione professionale dei giudici, elementi fondamentali per il corretto funzionamento del sistema.

Azione e risultati dell'induzione all'adeguamento spontaneo

L'analisi svolta nel Rapporto di coordinamento della finanza pubblica ha fornito elementi che portano a positivamente valutare i risultati dell'azione di contrasto e di deterrenza condotta, posto che l'indicatore dell'evoluzione dell'elasticità del gettito IVA rispetto all'aggregato delle risorse interne, dopo una caduta negli anni della crisi, è ripreso a crescere a partire dall'ultimo trimestre del 2009, indicando un recupero di *compliance*, ovvero di grado di adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria, in una prima fase anche più elevato rispetto al complesso dell'Eurozona. Ciò appare ancora più significativo se si considera che dalle analisi svolte emergono anche una maggiore completezza ed accuratezza ed un maggior rigore con cui il fenomeno dell'evasione viene stimato nel nostro paese, rispetto a quanto avviene da parte degli altri paesi dell'UE e della stessa Commissione Europea.

La verifica dell'efficacia degli strumenti di contrasto ai quali si è fatto ricorso – dall'attività di accertamento agli studi di settore, dalle sanzioni amministrative a quelle penali – porta tuttavia a concludere che, pur nel riconoscimento della necessità di una convinta ed efficace attività di repressione da condursi con i controlli, vada opportunamente valorizzata anche e soprattutto la predisposizione di misure e di azioni idonee a favorire il consolidamento

di comportamenti di massa più corretti. In prospettiva, quindi, gli effetti finanziari del contrasto dell'evasione fiscale potranno continuare ad essere determinanti nella misura in cui si riuscirà a trovare il necessario equilibrio fra l'azione repressiva e l'induzione alla *tax compliance*.

Principali criticità emerse

Omessi e ritardati versamenti

Il fenomeno degli omessi e ritardati pagamenti d'imposta nei settori dell'imposizione sul reddito e dell'Iva continua a presentare notevole rilevanza nella gestione del sistema tributario.

In passato l'Amministrazione aveva fatto presente che dal controllo automatizzato delle dichiarazioni presentate, effettuato ai sensi degli artt. 36-bis del d.P.R. n. 600/1973 e 54-bis del d.P.R. n. 633/1972, annualmente emergono maggiori somme dovute per circa 14 miliardi di euro.

Per l'anno 2010 la stessa Amministrazione non ha fornito aggiornamenti su tale dato. Tuttavia, ha fatto presente che, al fine di contrastare il fenomeno, è stata disposta l'attivazione di specifici controlli per evidenziare in anticipo, rispetto alle ordinarie procedure centralizzate, situazioni particolarmente rilevanti (importi elevati non versati, reiterazione di comportamenti, inizio procedure concorsuali).

In particolare, l'individuazione delle posizioni "potenzialmente rischiose" è avvenuta sulla base di due criteri fondamentali: a) soggetti per i quali sono stati contestati omessi versamenti per importi rilevanti nei periodi di imposta già sottoposti a controllo automatizzato; b) soggetti per i quali, con riferimento alle dichiarazioni presentate per l'ultimo periodo di imposta, non risultano effettuati i relativi versamenti per importi rilevanti a fronte di base imponibile dichiarata.

A seguito dei controlli effettuati, sono state inoltrate comunicazioni di irregolarità con richieste di pagamento che per l'anno solare 2010 ammontano a circa 3,3 miliardi di euro, in gran parte non riscossi. Trattandosi di controlli effettuati su base selettiva, è da ritenere che la complessiva dimensione del fenomeno risulti tuttora molto elevata.

Una indiretta conferma di ciò la si ricava anche dai dati che l'Amministrazione ha fornito in ordine alle riscossioni derivanti dalla liquidazione automatizzata delle dichiarazioni (inclusi gli atti del Registro), secondo i quali l'ammontare delle somme riscosse mediante versamento diretto a seguito di liquidazione automatizzata risulta essere in costante incremento nell'ultimo triennio:

Tavola 20

ENTRATE ERARIALI E NON ERARIALI DERIVANTI DALL'ATTIVITÀ DI LIQUIDAZIONE AUTOMATIZZATA: TRIENNIO 2008-2010

(milioni di euro)

	2010			2009			2008		
Attività	**Versamenti diretti**	**Ruoli**	**Totale**	**Versamenti diretti**	**Ruoli**	**Totale**	**Versamenti diretti**	**Ruoli**	**Totale**
Liquidazione automatizzata (art.36 bis e 54 bis) e Registro*	1.955	2.333	4.288	1.331	2.107	3.438	1.029	2.215	3.244

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agenzia delle entrate

**: solo per il 2009 e il 2010.*

In particolare, il rilevante incremento verificatosi nelle somme riscosse mediante versamenti diretti a seguito di liquidazione automatizzata (+90 per cento dal 2008 al 2010 e +46,9 per cento dal 2009 al 2010), se, da un lato, può derivare da una positiva accelerazione delle procedure di liquidazione automatizzata verificatasi negli ultimi anni, dall'altro, conferma la rilevante entità degli omessi versamenti di imposte risultanti dalle dichiarazioni presentate.

Quanto alle cause del fenomeno, esse sembrano derivare in parte anche dalle difficoltà in cui versa il mondo produttivo. Non è, tuttavia, da escludere che tale patologia possa essere stata aggravata dell'indebolimento del sistema sanzionatorio applicabile in sede di ravvedimento operoso, per effetto di quanto previsto dall'art. 16 del DL n. 185 del 2008, che ha dimezzato anche la misura delle sanzioni applicabili in caso di ravvedimento[7]. Ciò potrebbe avere indotto non pochi operatori a finanziarsi impropriamente attraverso la ritenzione delle imposte da versare, confidando in una successiva capacità di fare fronte all'obbligo tributario con la modalità del ravvedimento, capacità rivelatasi poi in molti casi insussistente per l'aggravamento della situazione finanziaria dell'impresa.

Giova, peraltro, ricordare che l'indebolimento del sistema sanzionatorio è stato attenuato dal legislatore con la legge n. 220 del 2010 che, con effetti che si manifesteranno a decorrere dal 2011, ha innalzato anche le sanzioni applicabili in caso di ravvedimento[8] , portandole ad un livello intermedio tra quello originario e quello in vigore dalla fine del 2008.

Va, peraltro, dato atto del forte impegno dell'Agenzia delle Entrate e di Equitalia nel contrastare il fenomeno, attraverso la più tempestiva esecuzione di controlli finalizzati all'individuazione delle somme non versate e la conseguente azione di recupero mediante l'emissione di comunicazioni di irregolarità e le procedure di riscossione coattiva poste in essere dagli agenti della riscossione.

---

[7] Così, ad esempio, per una sanzione del 30 per cento, in caso di ravvedimento effettuato entro l'anno, la misura della sanzione è passata dal 6 per cento al 3 per cento.

[8] Nel caso di una sanzione del 30 per cento, la misura applicabile per il ravvedimento effettuato entro l'anno è passata dal 3 per cento al 3,75 per cento.

Rate del condono tributario non versate

Una prima indagine della Corte sui risultati del condono tributario 2002-2004 svolta nel 2008[9] aveva messo in luce come il notevole successo quantitativo del condono veniva ad essere ridimensionato, non solo dai costi amministrativi e di opportunità che aveva comportato, ma anche e soprattutto dal fatto che ben 5,2 miliardi dei 26 miliardi dichiarati come dovuti dai contribuenti che si erano avvalsi del beneficio non erano stati poi versati neppure dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle relative cartelle di pagamento.

In proposito va ricordato come il meccanismo previsto dalla legge n. 289/2002 consentiva di versare gli importi dovuti anche in forma rateale. Con il versamento della prima rata contestualmente alla presentazione della dichiarazione integrativa, la controversia si estingueva con efficacia del condono anche sotto il profilo dei reati tributari e non tributari connessi, in relazione ai quali il debitore non avesse avuto ancora formale conoscenza dell'esercizio dell'azione penale, pur nella circostanza del mancato pagamento degli importi dovuti alle scadenze temporali successive.

La rateizzazione delle quote eccedenti ha comportato il lungo rinvio delle procedure di riscossione coattiva delle somme non versate, con conseguente possibilità di preordinare intenzionalmente situazioni di insolvenza che si sono aggiunte a quelle "fisiologicamente" conseguenti al trascorrere del tempo.

A seguito delle raccomandazioni formulate a conclusione della ricordata indagine del 2008, con la legge n. 9/2009, era stato introdotto l'articolo 16-bis nella legge n. 289/2002, in materia di facilitazione del recupero di somme iscritte a ruolo a carico dei contribuenti che non hanno versato importi dovuti ai sensi delle definizioni agevolate previste dalla legge stessa. In particolare, era stato abbassato a 5.000 euro l'ordinario limite minimo di 8.000 euro di valore al di sotto del quale l'agente della riscossione non può procedere all'espropriazione immobiliare, ed era stata prevista la non applicazione delle norme relative all'iscrizione di ipoteca, al fine di procedere direttamente all'espropriazione. Inoltre l'agente della riscossione, decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento, è stato abilitato ad utilizzare i dati relativi ai rapporti finanziari di cui dispone l'Agenzia delle entrate.

Una nuova indagine finalizzata a verificare i risultati conseguiti dall'Amministrazione per il recupero delle rate del condono non versate[10] ha fornito elementi conoscitivi aggiornati sullo stato delle iniziative condotte dall'Amministrazione.

---

[9] Referto della Corte dei conti "*Risultati e costi del condono, del concordato e delle sanatorie fiscali* "Delibera n. 24/2008/G, del 17 novembre 2008.

[10] Referto della Corte dei conti "Programmi e risultati per il recupero delle rate del condono non versate" Delibera n. 6 del 13 giugno 2011.

L'analisi dei dati gestionali riferiti alla data del 31 dicembre 2010 ha evidenziato la seguente situazione della riscossione:

- a fronte del carico lordo iniziale da riscuotere, pari a circa 6,3 miliardi di euro, sono stati disposti sgravi per un ammontare complessivo di 1,192 miliardi. Il carico netto, pertanto, alla suddetta data ammontava a 5,117 miliardi di euro;

- alla medesima data risultavano riscossi circa 910 milioni di euro, pari al 17,8 per cento del suddetto carico netto. Restano, pertanto, ancora da riscuotere 4,207 miliardi.

Sulla base dell'ulteriore aggiornamento dei dati alla data del 28 febbraio 2011 fornito da Equitalia, i risultati delle attività di recupero delle rate non versate del condono tributario disposto con legge n. 289/2002, possono così riassumersi (è esclusa la regione Sicilia, la cui attività di riscossione non è gestita da Equitalia):

Tavola 21

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO TRIBUTARIO NON VERSATE

(in euro)

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% Riscosso su carico netto
Art. 9 bis L. 289/2002	4.422.323.697	997.221.120	3.425.102.577	665.450.392	2.759.652.185	19,40
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	986.926.003	96.162.064	890.763.939	161.919.536	728.844.403	18,20
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	900.210.170	108.421.628	791.788.542	97.263.280	694.525.262	12,30
Totale	**6.309.459.870**	**1.201.804.812**	**5.107.655.058**	**924.633.208**	**4.183.021.850**	**18,10**

Fonte: Equitalia, dati al 28 febbraio 2011.

In sostanza, a fronte di un carico iniziale da riscuotere pari a circa 6,3 miliardi, alla suddetta data del 28 febbraio 2011, erano stati disposti sgravi per un ammontare complessivo di 1,2 miliardi, con conseguente attestazione del carico netto da riscuotere a circa 5,1 miliardi. Alla fine del periodo considerato sono stati riscossi complessivamente da Equitalia circa 925 milioni, che costituiscono il 18,1 per cento del carico netto.

Sempre secondo quanto riferisce Equitalia, il confronto tra i dati di consuntivo al 28 febbraio 2011 ed i corrispondenti valori registrati al 26 febbraio 2010 mette in luce la seguente *performance*:

Tavola 22

STATO DELLA RISCOSSIONE DELLE RATE DEL CONDONO TRIBUTARIO NON VERSATE
Dati al 28 febbraio 2011

(in euro)

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% Riscosso su carico netto
Art. 9 bis L. 289/2002	4.422.323.697	997.221.120	3.425.102.577	665.450.392	2.759.652.185	19,40
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	986.926.003	96.162.064	890.763.939	161.919.536	728.844.403	18,20
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	900.210.170	108.421.628	791.788.542	97.263.280	694.525.262	12,30
Totale	**6.309.459.870**	**1.201.804.812**	**5.107.655.058**	**924.633.208**	**4.183.021.850**	**18,10**

Dati al 26 febbraio 2010

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% Riscosso su carico netto
Art. 9 bis L. 289/2002	4.422.323.697	901.640.054	3.520.683.643	564.070.217	2.956.613.426	16,00
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	979.101.058	0	979.101.058	130.400.080	848.700.978	13,30
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	897.663.156	1.718.232	895.944.924	91.557.639	804.387.285	10,20
Totale	**6.299.087.911**	**903.358.286**	**5.395.729.625**	**786.027.936**	**4.609.701.689**	**14,60**

Variazione dati: 28 febbraio 2011 - 26 febbraio 2010

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% Riscosso su carico netto
Art. 9 bis L. 289/2002	0	95.581.066	-95.581.066	101.380.175	-196.961.241	3,40
Tipo modello 288 (artt. 8, 9 e 14)	7.824.945	96.162.064	-88.337.119	31.519.456	-119.856.575	4,90
Tipo modello 289 (artt. 7, 15 e 16)	2.547.014	106.703.396	-104.156.382	5.705.641	-109.862.023	2,10
Totale	**10.371.959**	**298.446.526**	**-288.074.567**	**138.605.272**	**-426.679.839**	**3,50**

Fonte: Equitalia

Rispetto ai risultati rilevati alla data del 26 febbraio 2010, nei dodici mesi successivi si è registrato, dunque, un incremento complessivo delle riscossioni pari a circa 139 milioni di euro, con un miglioramento della percentuale di riscossione rispetto al carico netto da 14,6 per cento a 18,1 per cento (+3,5 per cento), miglioramento determinato in parte dagli sgravi disposti dall'Agenzia delle entrate nello stesso periodo (298,4 milioni di euro).

Con specifico riguardo alle partite di cui all'art. 9-*bis* della legge n. 289 del 2002, che costituiscono circa il 70 per cento del carico totale, i dati articolati per anno di imposta e riferiti alla data del 28 febbraio 2011 sono i seguenti:

Tavola 23

DETTAGLIO CONDONO EX ART. 9 BIS LEGGE 289/2002

(milioni di euro)

Tipo condono	Carico lordo	Sgravio	Carico netto	Carico riscosso	Carico residuo	% riscosso su carico netto
2000	752.700.224	103.381.311	649.318.913	135.405.749	513.913.164	20,9
2001	1.630.095.184	555.365.571	1.074.729.614	216.982.011	857.747.602	20,2
2002	1.004.764.942	222.309.702	782.455.241	140.481.549	641.973.692	18,0
2003	1.034.763.347	116.164.537	918.598.810	172.581.083	746.017.727	18,8
Totale	**4.422.323.697**	**997.221.121**	**3.425.102.578**	**665.450.392**	**2.759.652.185**	**19,4**

Fonte: Equitalia
Dati al 28 febbraio 2011.

Per tale tipologia di condono, la percentuale di riscossione risulta complessivamente pari al 19,4 per cento del carico netto totale, con punte del 20,9 per cento e del 20,2 per cento per gli anni di imposta 2000 e 2001.

Rispetto ai risultati rilevati alla data del 26 febbraio 2010, nel corso dei dodici mesi successivi si è registrato un incremento complessivo delle riscossioni pari a circa 101,4 milioni, con un miglioramento della percentuale di riscossione rispetto al carico netto da 16,0 per cento a 19,4 per cento (+3,4 per cento), miglioramento cui, tuttavia, hanno concorso anche sgravi disposti dall'Agenzia delle Entrate nello stesso periodo (95,6 milioni).

In merito allo stato di notifica delle cartelle di pagamento conseguenti ai ruoli emessi a seguito dell'omesso versamento delle somme dovute per effetto delle definizioni agevolate di cui alla legge 289/2002, Equitalia ha confermato il completamento delle procedure a cura delle competenti strutture territoriali del Gruppo.

Alquanto parziale e limitata è risultata finora la possibilità di utilizzazione in via prioritaria dell'accesso all'anagrafe dei rapporti finanziari allo scopo di individuare beni suscettibili di pignoramento.

Sul piano dei risultati, va ricordato che le aspettative, dichiarate dal Ministero dell'Economia nel 2008, erano di riscuotere, anche tramite i nuovi strumenti normativi, 300 milioni in più rispetto al recupero ordinario, per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

I risultati finora conseguiti sono lontani da tali aspettative e inducono a valutazioni molto caute circa l'effettiva possibilità di recupero di ulteriori rilevanti quote dell'ammontare complessivo delle somme ancora dovute all'Erario per effetto dei condoni fiscali del 2002-2004.

Compensazioni e rimborsi

Con decorrenza 1 gennaio 2010, l'articolo 10 del decreto legge n. 78 del 2009 ha dettato alcune prescrizioni volte a contrastare gli abusi con riferimento all'utilizzo in compensazione dei crediti Iva.

La norma citata, in particolare, ha previsto la possibilità di compensare importi superiori a:

- 10.000 euro annui, solo a partire dal giorno 16 del mese successivo a quello di presentazione della dichiarazione annuale o dell'istanza trimestrale da cui il credito emerge;
- 15.000 euro annui, solo previa apposizione del visto di conformità sulla dichiarazione annuale ovvero, per i contribuenti sottoposti a controllo contabile, della firma del soggetto che ha operato il controllo.

Ciò premesso, l'analisi sviluppata in rapporto al primo anno di attuazione della norma fa emergere come nel 2010, in rapporto al 2009, a fronte di un incremento dell'1,2 per cento delle entrate Iva - relative a scambi interni - riscosse attraverso i modelli F24, si registri, contestualmente, un netto decremento nell'utilizzo della stessa imposta (13.040 milioni contro 18.659 milioni dell'anno precedente), così come evidenziato nella Tavola 25.

Tavola 24

ENTRATE IVA VERSAMENTI MODELLO F24 PER ANNO

(milioni di euro)

Entrate IVA relative a scambi interni	**2009**	**2010**	**Variazione 2009-2010**	**%**
	98.602	99.775	1.173	1,2

Fonte: Agenzia delle entrate

Tavola 25

CONFRONTO COMPENSAZIONI PER ANNO E MACROIMPOSTA

(milioni di euro)

Tipo di imposta	**Importo compensato**			
	2009	**2010**	**Variazione 2009-2010**	**%**
IVA	18.659	13.040	- 5.619	-30,1
Irpef	4.632	4.134	- 499	-10,8
Ires	4.342	3.437	- 904	-20,8
Altre imposte dirette	728	1.116	387	53,2
Totale	**28.361**	**21.727**	**-6.634**	**-23,4**

Fonte: Agenzia delle entrate

Detto effetto di contenimento dell'utilizzo in compensazione del credito IVA - pari al 30 per cento - è da ascrivere, in parte, alla crisi congiunturale del sistema-imprese nazionale, ma, in misura preponderante, all'attuazione della norma citata e al relativo controllo messo in atto

dall'Agenzia delle Entrate; azione che ha portato a scartare 34.307 modelli di pagamento F24 (per un importo complessivo di oltre 400 milioni), impedendone di fatto l'utilizzo.

Su un piano generale, il contenimento compensativo, che ha riguardato prevalentemente il credito Iva si è, tuttavia, registrato anche negli altri settori, così come confermato dai dati relativi alle altre forme impositive considerate (Irpef, Ires e altre imposte dirette), per le quali si registra una consistente diminuzione dell'utilizzo in compensazione di crediti, passando da un impiego nel 2009 pari a 9.702 milioni ad una acquisizione nel 2010 pari a 8.687 milioni. Complessivamente, quindi, le compensazioni operate nell'ultimo anno registrano una diminuzione di oltre 6,6 miliardi.

Per quanto attiene ai rimborsi in conto fiscale, la Tavola 26 illustra un considerevole recesso rispetto alla precedente annualità, pari a 1.042,8 milioni, e corrispondente ad una diminuzione del 12,8 per cento. E' da ritenersi che tale riflesso, oltre alle ragioni di natura congiunturale evidenziate in sede di compensazione, sia riconducibile anche al risultato dell'attività svolta a contrasto delle cosiddette "frodi carosello", la cui intensità ed effetti riguardanti l'ultimo triennio (2008/2010) sono riepilogate nella Tavola 27.

Tavola 26

COMPENSAZIONI IVA ANNO 2010

(milioni di euro)

Anno 2010	Iva	Imposte dirette	Agevolazioni	Rimborsi in conto fiscale		Variazione 2009-2010	
				2009	2010	Valore assoluto	%
Gennaio	620,7	286,4	260,1	1.128,2	1.227	99	8,8
Febbraio	819,2	280,7	333,0	1.515,1	0	-1.515,1	-100,0
Marzo	1.553,4	241,0	478,5	845,8	589,8	-256,0	-30,3
Aprile	1.157,5	172,1	459,7	0	862,5	862,5	100,0
Maggio	1.421,7	248,3	415,6	701,6	630,2	-71,4	-10,2
Giugno	1.541,7	1.736,5	448,7	506,1	0	-506,1	-100,0
Luglio	1.395,7	1.762,0	443,1	515,0	772,3	257,3	50,0
Agosto	1.474,4	1.661,3	289,6	385,7	1.956,3	1.570,6	407,2
Settembre	573,7	245,8	147,7	584,6	542,1	-42,5	-7,3
Ottobre	511,0	277,7	233,5	1.229,9	515,1	-714,8	-58,1
Novembre	758,7	243,1	162,0	726,3	0	-726,6	-100,0
Dicembre	1.212,4	1.281,7	219,8	0	0	0	0
TOTALE	**13.040,1**	**8.686,6**	**3.891,3**	**8.138,3**	**7.095,5**	**-1.042,8**	**-12,8**

Fonte: Agenzia delle entrate.

Tavola 27

FRODI IVA "CAROSELLO"

(milioni di euro)

Frodi IVA "carosello"	2008	2009	2010
Numero degli interventi	1.859	2.130	2.523
Soggetti denunciati	3.958	4.858	5.012
IVA dovuta / non versata	2.271	2.396	2.763

Fonte: Guardia di finanza

Federalismo fiscale e ruolo di Comuni e Regioni nella lotta all'evasione

Le importanti modificazioni all'ordinamento indotte dalla progressiva introduzione del federalismo fiscale implicano un crescente apporto degli enti territoriali nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, sia con riguardo ai tributi di cui gli enti stessi sono destinatari, sia relativamente ai tributi di pertinenza statale.

Già con l'art. 1 del DL 203 del 2005 si era avviato un processo di rafforzamento del ruolo dei comuni nell'azione di controllo fiscale, riconoscendo loro una quota di partecipazione del 30 per cento delle maggiori somme di tributi erariali riscossi a seguito dell'apporto fornito al recupero delle imposte evase.

Un ulteriore rafforzamento del ruolo comunale si era avuto con l'art. 83 del DL 112 del 2008, che ha previsto l'obbligo per le amministrazioni locali di verificare la posizione anagrafica delle persone fisiche che richiedono l'iscrizione all'Aire. Anche tale attività veniva incentivata con il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento dei tributi statali riscossi a titolo definitivo a seguito dell'accertamento.

Un nuovo intervento normativo si è avuto nel 2010 con l'art. 18 del DL 78 che, allo scopo di dare impulso al ruolo delle amministrazioni comunali nell'accertamento tributario e contributivo, ha previsto varie misure, tra le quali le più significative concernono: a) l'innalzamento dal 30 al 33 della percentuale di partecipazione agli introiti a titolo definitivo generati dall'azione collaborativa dei comuni e l'inclusione nella base di commisurazione degli stessi delle sanzioni civili applicate sui maggiori contributi riscossi; b) l'obbligo di istituzione dei consigli tributari; c) la consultabilità delle dichiarazioni tributarie; d) la comunicazione preventiva ai comuni degli accertamenti sintetici Irpef basati sulla capacità di spesa e sul c.d. "redditometro", trasformando in un obbligo quella che nella precedente formulazione dell'art. 44 del d.P.R. n. 600 era una facoltà di segnalazione degli elementi integrativi delle dichiarazioni individuati dai comuni; e) la limitazione al solo accertamento sintetico delle segnalazioni di accertamento che l'Agenzia delle entrate è tenuta a inviare ai comuni; f) le modalità di accesso degli enti territoriali alle banche dati dell'Anagrafe Tributaria.

Se si esclude l'obbligo di istituzione dei consigli tributari, che pare avere avuto scarso seguito presso gli enti e la cui utilità, tenuto conto delle esperienze passate, appare dubbia, le altre misure possono costituire per i comuni una effettiva opportunità di acquisire maggiori entrate.

Tale opportunità, tuttavia, pur in mancanza di dati più precisi, non sembra essere stata colta finora dalla generalità delle Amministrazioni comunali, sia per le difficoltà organizzative e finanziare in cui le stesse attualmente si trovano, sia, anche, per remore di ordine più propriamente politico locale.

Sul piano dell'evoluzione normativa, vanno infine ricordate le importanti innovazioni apportate, sulla base della delega in materia di federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, dai decreti legislativi n. 23 e n. 68 del 2011.

Con il primo di tali decreti, concernente l'attuazione del federalismo fiscale municipale, che come è noto ha comportato la devoluzione ai comuni della maggior parte della fiscalità immobiliare statale, è stata, tra l'altro, innalzata al 50 per cento la quota di incentivazione prima fissata nella misura del 33 per cento ed è stato stabilito che essa competa anche nel caso di somme riscosse a titolo non definitivo, salvo riversamento delle somme eventualmente rimborsate ai contribuenti.

Con il decreto legislativo n. 68, recante disposizioni sull'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle provincie, è stata tra l'altro attribuita alle regioni "una quota del gettito riferibile al concorso della regione nella attività di recupero fiscale in materia di Iva, commisurata all'aliquota di compartecipazione".

Ulteriori interventi normativi sembrano prospettarsi, nell'ambito dello schema di decreto legislativo concernente i meccanismi sanzionatori e premiali per gli enti territoriali, attualmente all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, L'art. 10 di tale schema di decreto prevede, infatti, che anche le provincie vengano chiamate a cooperare nell'attività di accertamento fiscale, riconoscendo anche a loro il 50 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a seguito degli accertamenti cui abbiano contribuito.

Alla luce del quadro normativo e gestionale sopra ricordato, va rilevato come alla più attiva partecipazione degli enti territoriali all'accertamento fiscale demandato all'Agenzia delle entrate non si sia finora unito un incremento delle potenzialità operative della stessa Agenzia, che già opera utilizzando pienamente le proprie capacità e con elevata proficuità. Ciò comporta il rischio che l'apporto fornito dai medesimi enti territoriali, e in primo luogo dai comuni, finisca per sostituire una quota della medesima potenzialità accertativa di cui dispone l'Agenzia statale, senza determinare un effettivo aumento dell'azione di contrasto dell'evasione.

III. LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORI

Il miglioramento dei saldi di finanza pubblica e l'inversione di tendenza negli andamenti della spesa che sono stati messi in luce nel Capitolo I trovano conferma, sia pure in modo differenziato, nelle risultanze dei singoli sottosettori: amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza.

Nel presente capitolo, per ogni livello di governo, è illustrato l'andamento della spesa, con riferimento alle principali categorie economiche e confrontando i risultati con gli obiettivi prefissati nei documenti programmatici.

L'esame per sottosettori consente, infine, di valutare il grado di efficacia degli strumenti di controllo della spesa che, anche nel 2010, hanno operato con modalità diversificate e con aggiustamenti dei criteri di applicazione, suggeriti dalle esperienze operative degli anni precedenti.

Una specifica attenzione è riservata ai riflessi sui conti delle Amministrazioni centrali dei provvedimenti di contenimento "lineare" della spesa dello Stato e alle implicazioni del Patto di stabilità interno sulla dinamica della spesa delle Amministrazioni locali.

Ci si sofferma, inoltre, sulle ragioni che hanno determinato, nel 2010, la forte flessione degli investimenti pubblici e della spesa in conto capitale.

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

1. Nelle Amministrazioni centrali (tavola 1), il rallentamento della spesa nel 2010 è stato analogo a quello registrato per il complesso delle pubbliche amministrazioni (-0,5 per cento rispetto al 2009). La spesa al netto degli interessi è diminuita in misura lievemente maggiore (-0,7 per cento).

Il conto delle Amministrazioni centrali qui illustrato si differenzia da quello diffuso con il DEF perché esclude gli effetti di una operazione meramente contabile tra Stato e Regioni che, sia nel 2009 che nel 2010, ha gravato tanto le spese per trasferimenti ad enti della P.A., quanto le entrate (per importi pari a oltre 6 miliardi nel 2009 e a 2,7 miliardi nel 2010).

Tavola 1

LE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

	milioni di euro		in % Pil		Var. assolute	Var. %	DFP	DEF-DFP
SPESE	**2009**	**2010**	**2009**	**2010**	**10-09**	**10/09**	**2010**	**2010**
Redditi da lavoro dipendente	95.603	95.230	6,3	6,1	-373	-0,39	98.088	-2.858
Consumi intermedi	26.663	25.128	1,8	1,6	-1.535	-5,76	25.478	-350
Trasferimenti a PA	188.839	196.717	12,4	12,7	7.878	4,17	204.742	-8.025
Trasferimenti ad altri	29.402	27.390	1,9	1,8	-2.012	-6,84	27.917	-527
Altre spese correnti	12.460	12.760	0,8	0,8	300	2,41	12.400	360
Spese correnti al netto interessi	**352.967**	**357.225**	**23,2**	**23,1**	**4.258**	**1,21**	**368.625**	**-11.400**
Interessi passivi	67.192	67.549	4,4	4,4	357	0,53	67.953	-404
Spese correnti totali	**420.159**	**424.774**	**27,6**	**27,4**	**4.615**	**1,10**	**436.578**	**-11.804**
Investimenti fissi	9.050	8.290	0,6	0,5	-760	-8,40	7.631	659
Trasferimenti a PA (*)	12.616	10.061	0,8	0,6	-2.555	-20,25	12.580	-2.519
Trasferimenti ad altri	17.991	14.502	1,2	0,9	-3.489	-19,39	16.194	-1.692
Altri trasferimenti	53	51	0,0	0,0	-2	-3,77	60	-9
Spese in conto capitale totali	**39.710**	**32.904**	**2,6**	**2,1**	**-6.806**	**-17,14**	**36.465**	**-3.561**
Spese totali al netto interessi	**392.677**	**390.129**	**25,8**	**25,2**	**-2.548**	**-0,65**	**405.090**	**-14.961**
Spese complessive	**459.869**	**457.678**	**30,3**	**29,6**	**-2.191**	**-0,48**	**473.043**	**-15.365**

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

(*) Dalle entrate per trasferimenti e dalle spese per trasferimenti a AP sono stati esclusi nel 2009 e 2010 gli effetti di una'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle A.P. ma ha inciso solo sui conti delle amministrazioni centrali e locali. Le Regioni hanno prelevato nei due anni 6,1 e 2,7 miliardi dai loro conti di tesoreria statale riversandoli al Bilancio dello Stato.

Il segno di una virata significativa è offerto dal confronto con gli andamenti dell'ultimo decennio: nel periodo 2000-2009, infatti, la spesa delle amministrazioni centrali era cresciuta ad un tasso medio annuo superiore al 4 per cento, in presenza di un saggio di crescita del Pil nominale molto inferiore (2,7 per cento). Se si guarda, poi, alla spesa al netto degli interessi, la tendenza registrata nel decennio trascorso appare ancora più negativa, con un incremento medio annuo di circa il 6 per cento e un aumento dell'incidenza sul Pil di sei punti percentuali.

Dunque, i risultati del 2010 marcano una svolta nella dinamica della spesa dello Stato e delle altre amministrazioni centrali, anche per effetto del pieno operare dei provvedimenti di contenimento (soprattutto il DL n. 112/2008) favorito dalla scelta di ridimensionare gli interventi di emergenza a sostegno di famiglie e imprese, che, per evidenti ragioni di emergenza, avevano interrotto nel 2009 la linea restrittiva di rigore impressa al tracciato dei conti pubblici.

Il quadro complessivamente positivo segnala, tuttavia, un'evoluzione non bilanciata, che desta preoccupazione soprattutto nella prospettiva di medio periodo. Con un andamento sostanzialmente stabile delle spese per interessi, infatti, le spese correnti segnano ancora un lieve aumento (1,1 per cento), mentre le spese in conto capitale si riducono di circa il 17 per cento.

Il conto delle amministrazioni centrali, nella definizione della contabilità nazionale, è largamente coincidente con il conto dello Stato, essendo la principale differenza concentrata sulle spese per investimenti, più elevate nel conto delle amministrazioni centrali, tra le quali rientra l'Anas.

Non è al momento disponibile il conto dello Stato, nella versione definitiva che l'ISTAT renderà nota prima dell'estate, ma i dati provvisori segnalano risultati migliori rispetto alle previsioni formulate nella RUEF del maggio 2010. Le spese complessive registrerebbero una diminuzione di circa l'1,5 per cento rispetto al 2009, con un risparmio di risorse di circa 8 miliardi rispetto al livello ipotizzato nella RUEF (poco di più se si considerano le spese al netto degli interessi). Più del 90 per cento dello scostamento è da attribuire a due sole categorie di spesa: i redditi da lavoro che, a consuntivo, segnano un'inattesa riduzione (-0,3 per cento), che equivale ad un minore esborso di oltre 3 miliardi rispetto alla previsione, e i contributi agli investimenti (in diminuzione del 10 per cento sul 2009) dai quali discende un alleggerimento di quasi 4 miliardi rispetto alla previsione.

2. Per i redditi da lavoro dipendente – come si è già illustrato nel Capitolo I - il consuntivo del 2010 evidenzia, già a livello del conto delle amministrazioni pubbliche, un rallentamento molto significativo (+0,5 per cento rispetto al 2009) ed inatteso, visto che, ancora in sede di Decisione di finanza pubblica, nell'autunno scorso, si ipotizzava una crescita del 2 per cento. Dall'esame dei conti dei sottosettori istituzionali emerge una diminuzione dello 0,3 per cento per lo Stato, a fronte di una crescita dell'1,6 per cento per le amministrazioni locali.

Il risultato conseguito nel 2010 sembra doversi attribuire all'operare congiunto di diversi fattori di segno discordante. Da un lato, infatti, il 2010 è stato caratterizzato da un'intensa attività contrattuale, in relazione alla decisione di concludere entro l'anno tutti gli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2009. Sono stati siglati, in particolare, quasi tutti i contratti relativi alla dirigenza pubblica per l'intero quadriennio, con una conseguente forte componente di arretrati a carico dell' esercizio. Dall'altro, si sono dispiegate appieno le misure di contenimento della spesa di personale previste nel DL n. 112 del 2008, con particolare riguardo alle misure di riduzione del personale della scuola, già evidenti, ma in misura minore, nel 2009. Concorre, poi, al contenimento della crescita di personale una generalizzata

diminuzione del complesso dei dipendenti pubblici, dovuto all'introduzione di più stringenti limiti alla possibilità di trattenimento in servizio oltre l'età ordinariamente prevista per il collocamento a riposo e alla revisione della modalità di calcolo per l'importo della buonuscita contenute nel DL n. 78 del 2010, che ha favorito l'anticipo del collocamento a riposo dei dirigenti e del personale appartenente alle fasce di reddito più elevate.

Nel corso del 2010, inoltre, il cosiddetto "slittamento salariale" cioè la crescita inerziale della spesa per redditi, indipendente dalla sottoscrizione nell'anno di accordi collettivi nazionali, dovuto agli effetti della contrattazione integrativa e agli automatismi stipendiali, risulta drasticamente ridotto per effetto dei limiti posti dal citato DL 112 alla crescita dei fondi per i trattamenti accessori ed alla soppressione di alcuni emolumenti previsti da leggi speciali.

Per una più analitica illustrazione delle politiche per il personale pubblico si rinvia, più avanti, al Capitolo VIII.

3. Nel 2010, i consumi intermedi dello Stato, sono diminuiti del 6,8 per cento, una riduzione appena un po' inferiore a quella programmata (- 9 per cento circa).

E' da osservare che si tratta di una categoria di spesa che ammonta complessivamente a circa 20 miliardi e che, per metà, consiste di impegni di competenza del bilancio dello Stato e, per l'altra metà, di "correzioni" imposte dalle regole di classificazione e contabilizzazione del SEC'95.

Le due componenti mostrano nel 2010 andamenti divergenti, soprattutto per l'operare di fattori di natura meramente contabile.

Secondo il rendiconto dello Stato, gli impegni per consumi intermedi sono diminuiti, nel 2010, del 25,2 per cento, un dato che – pur condizionato dall'alta incidenza sul dato 2009, dei debiti pregressi - evidenzia la portata della ulteriore "stretta" imposta agli acquisti di beni e servizi di tutte le amministrazioni statali.

Le correzioni di contabilità nazionale agiscono, invece, nella direzione di una significativa attenuazione del decremento. Nella sostanza, gran parte dello scostamento è da riferire ai criteri di contabilizzazione dei debiti pregressi, per i quali il DL n. 185/2008 (art. 9, comma 1) aveva disposto l'estinzione dei corrispondenti crediti maturati alla fine dell'esercizio 2008.

Tra le altre principali "correzioni" da apportare al rendiconto nel passaggio al conto economico dello Stato - e che si muovono, anch'esse, nella direzione di un aumento della spesa - vanno segnalati gli incrementi significativi da riferire alle istituzioni non ricomprese nei consumi intermedi del bilancio dello Stato, ma incluse nella contabilità nazionale (Presidenza del Consiglio, Agenzie fiscali, organi costituzionali ecc.). In particolare, nel 2010 si sono

registrati maggiori impegni di spesa per le Agenzie fiscali e per la Presidenza del Consiglio, la quale ha visto aumentare, in particolare, gli interventi della protezione civile.

Va messa in evidenza, altresì, la minore spesa per forniture militari che, nel 2009, aveva superato i 6 miliardi. E' opportuno ricordare che si tratta di voci di spesa relative ad acquisizioni di mezzi e attrezzature militari, iscritte in bilancio tra le spese in conto capitale e, invece, contabilizzate, secondo il SEC'95, tra i consumi intermedi.

Inoltre, il criterio di contabilizzazione prescelto in sede EUROSTAT prevede l'iscrizione dell'intero valore del bene militare acquisito nell'anno della effettiva consegna del bene, indipendentemente dalla distribuzione temporale degli impegni e dei pagamenti di bilancio. Il criterio, rispetto al quale nel Rapporto dello scorso anno la Corte ha avanzato riserve e formulato l'auspicio di un ripensamento, ha generato, nel 2009, un'impennata dei consumi intermedi dello Stato (nella definizione della contabilità nazionale) a causa della consegna, in quell'anno, di un mezzo militare di valore molto elevato (la portaerei "Cavour").

4. Nei risultati di contabilità nazionale, la spesa in conto capitale dello Stato ha segnato, nel 2010, una flessione molto accentuata (-16,6 per cento), che riguarda, in diversa misura, tutte le componenti: gli investimenti fissi lordi diminuiscono di oltre l'11 per cento, i contributi agli investimenti di oltre il 10 per cento e, in misura maggiore, gli altri trasferimenti in conto capitale, ma solo per effetto della concentrazione sul 2009, per circa 2,5 miliardi, dei rimborsi straordinari riconosciuti alle imprese in applicazione della deduzione del 10 per cento dell'Irap, a fronte dei maggiori versamenti di Ire ed Ires effettuati nei periodi d'imposta fino al 31 dicembre 2008.

La caduta delle spese in conto capitale è superiore alle stesse previsioni governative ma, allo stesso tempo, non del tutto sorprendente. Basti, in proposito, considerare che, fino dal 2002, i ripetuti provvedimenti che hanno disposto tagli, lineari o non, alla spesa statale non hanno salvaguardato gli investimenti e le spese in conto capitale, palesando un orientamento contraddittorio con gli impegni programmatici, di natura strutturale, verso il rilancio e l'accelerazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture.

Un approfondimento sulle politiche per le infrastrutture è contenuto nel Capitolo IV del presente volume.

Per quanto riguarda, in particolare, gli investimenti fissi lordi, le maggiori differenze con il 2009 sono riconducibili a minori spese per la protezione civile, all'incidenza sui soli conti del 2009 delle spese per il G8 e a minori tiraggi dalla tesoreria.

Per i contributi alle imprese - la voce di dimensioni più rilevanti della spesa in conto capitale dello Stato (circa il doppio degli investimenti fissi) – la diminuzione del 2010 si

riscontra sia nei dati finanziari (-6,3 per cento) che in quelli di contabilità nazionale (-10 per cento).

Si deve sottolineare come, in sostanza, la flessione sconti, in misura rilevante, il ritardo nella sottoscrizione del nuovo contratto di programma con le Ferrovie dello Stato (con minori trasferimenti al gruppo per più di 2,2 miliardi).

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

I risultati del 2010

5. Nel 2010 le spese delle amministrazioni locali si riducono dell'1,9 per cento (contro una crescita dell'1,9 per cento dell'anno precedente). Mai, negli ultimi trenta anni, la spesa complessiva aveva conosciuto una riduzione; solo una volta (nel 2007) la variazione registrata era stata inferiore al Pil nominale e, come nel 2010, di quasi 4 punti.

Un andamento dovuto alla forte caduta della spesa in conto capitale, ma anche ad una spesa corrente tenuta su tassi di variazione ben inferiori alla variazione del Pil.

La spesa corrente al netto degli interessi è aumentata dell'1,5 per cento, in ulteriore frenata rispetto agli esercizi precedenti (+2,5 per cento nel 2009, +6,5 per cento nel 2008). Un risultato migliore delle attese: nella previsione di aprile 2010 erano indicati aumenti del 3,7 per cento, riconfermati nel settembre al 3,8 per cento.

I consumi intermedi sono cresciuti nell'anno di circa l'1,9 per cento, mentre i redditi da lavoro dipendente, dopo la flessione dello scorso anno (-1,1 per cento) sono risultati in aumento dell'1,6 per cento, proprio per l'incidenza sull'esercizio dei rinnovi contrattuali.

In entrambi i casi, il dato 2010 si rivela nettamente inferiore alle attese: nel quadro di previsione, i redditi da lavoro erano attesi in aumento del 2,1 per cento, i consumi intermedi del 3,3 per cento (variazione rivista in cresciuta al 3,8 per cento lo scorso settembre).

Da non trascurare il contributo offerto al risultato complessivo dalla flessione delle altre spese correnti tra cui figurano, nel caso degli enti locali, i contributi alla produzione e i trasferimenti alle famiglie e alle imprese. Una riduzione contenuta, a fronte di un incremento atteso di poco meno del 9 per cento.

Ha continuato a contrarsi in misura consistente la spesa per interessi, a testimonianza della forte riduzione del costo del denaro che ha interessato le amministrazioni nel 2010, ma, anche, del crescente ruolo dei servizi finanziari imputati, cresciuti nell'anno di un ulteriore 5 per cento, ma dislocati, secondo quanto previsto dall'Eurostat, tra i consumi intermedi. La flessione della spesa per interessi nell'anno è di circa il 20 per cento (il 31,3 per cento nel 2009).

Ben superiore alle attese è stato il calo della spesa in conto capitale. La flessione è nel complesso del 18,5 per cento, contro il -5 per cento previsto. Un risultato inatteso, dato che, ad ottobre, la flessione era stata rivista al ribasso (-3,1 per cento). Particolarmente consistente il calo dei contributi agli investimenti (-28 per cento, a fronte di una previsione in crescita dell'1,4 per cento) e di poco inferiore al -16 per cento quello degli investimenti fissi, per i quali, nel quadro di previsione, si prefigurava una seppur limitata crescita (+1,8 per cento).

Tavola 2

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

	milioni di euro			variazione %			% su Pil		
SPESE	2008	2009	2010	08/07	09/08	10/09	2008	2009	2010
Redditi da lavoro dipendente	72.577	71.763	72.934	7,6	- 1,1	1,6	4,63	4,72	4,71
Consumi intermedi	102.040	106.958	109.014	4,3	4,8	1,9	6,51	7,04	7,04
Contributi alla produzione	9.172	10.214	10.075	9,1	11,4	- 1,4	0,59	0,67	0,65
Prestazioni sociali in denaro	2.990	3.036	3.019	14,9	1,5	- 0,6	0,19	0,20	0,19
Trasferimenti ad enti pubblici	883	989	922	32,0	12,0	- 6,8	0,06	0,07	0,06
Trasferimenti correnti diversi	6.673	6.401	6.003	10,8	- 4,1	- 6,2	0,43	0,42	0,39
Altre spese correnti	7.949	7.987	8.476	13,4	0,5	6,1	0,51	0,53	0,55
Spese correnti al netto interessi	**202.284**	**207.348**	**210.443**	**6,5**	**2,5**	**1,5**	**12,90**	**13,64**	**13,59**
Interessi passivi	5.622	3.860	3.096	10,6	- 31,3	- 19,8	0,36	0,25	0,20
Spese correnti	**207.906**	**211.208**	**213.539**	**6,6**	**1,6**	**1,1**	**13,26**	**13,90**	**13,79**
Investimenti fissi lordi	26.943	27.798	23.373	- 1,6	3,2	- 15,9	1,72	1,83	1,51
Contributi agli investimenti	8.788	9.208	6.636	- 11,2	4,8	- 27,9	0,56	0,61	0,43
Altri trasferimenti in c/capitale (*)	823	828	831	26,8	0,6	0,4	0,05	0,05	0,05
Spese in C/capitale	**36.554**	**37.834**	**30.840**	**- 3,6**	**3,5**	**- 18,5**	**2,33**	**2,49**	**1,99**
Spese complessive al netto interessi	**238.838**	**245.182**	**241.283**	**4,8**	**2,7**	**- 1,6**	**15,23**	**16,13**	**15,58**
Spese complessive	**244.460**	**249.042**	**244.379**	**4,9**	**1,9**	**- 1,9**	**15,59**	**16,39**	**15,78**

Fonte: elaborazioni Corte conti su dati Istat

(*) Dalle spese delle A.L. sono stati esclusi nel 2009 e 2010 gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni che non ha influenzato il conto consolidato delle A.P. Le Regioni hanno prelevato nei due anni 6,1 e 2,7 miliardi dai loro conti di tesoreria statale riversandoli al Bilancio dello Stato.

Tali andamenti si sono tradotti in una seppur lieve riduzione del debito delle amministrazioni locali (-0,4 per cento).

6. Si tratta di risultati che si determinano nel pieno operare delle regole fiscali poste a presidio del contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi di finanza pubblica.

Secondo i primi dati del monitoraggio, sia le Regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale hanno nel 2010 rispettato gli obiettivi previsti (si veda il riquadro 1). Rispettati i vincoli posti sia in termini di impegni che di pagamenti, con l'operare nell'anno di ben più limitati meccanismi di "alleggerimento" del patto rispetto a quelli previsti per il 2009.

Egualmente positivo il risultato ove si guardi ai Comuni e alle province (si veda il riquadro 2).

Per le province si realizza, per la prima volta, un saldo finale positivo, pari a 61,8 milioni. Rimane inadempiente una sola provincia, che registra uno scostamento negativo determinato da un elevato livello di pagamenti in conto capitale.

Viene centrato nel 2010 anche l' obiettivo dei Comuni, che erano tenuti a conseguire un saldo di competenza mista per la prima volta positivo, con un concorso alla manovra complessiva di 2.350 milioni. Solo il 2,2 per cento degli enti (la percentuale in assoluto più bassa mai registrata nelle pur differenti versioni del Patto) non rispetta l'obiettivo, si tratta soprattutto di enti di piccole dimensioni (fino a 20.000 abitanti).

Un risultato ottenuto nonostante che nell'esercizio le esclusioni dai pagamenti in conto capitale finalizzate a correggere la compressione degli investimenti ed il rallentamento dei pagamenti per le opere giunte in fase di liquidazione siano state – almeno per i Comuni - di consistenza ridotta (421 milioni contro 1.690 milioni del 2009) e minore sia stato, nel complesso, il beneficio di pagamenti autorizzati dalle Regioni con il Patto regionale.

Patto regionale del quale, comunque, è proseguita nell'anno la sperimentazione (si veda il riquadro 3). Al così detto Patto regionale verticale si sono aggiunte, infatti, limitatamente ad alcuni ambiti territoriali, le prime attuazioni del patto regionale orizzontale, previsto dal DL n. 112 del 2008 e confermato nella legge n. 42 del 2009, che dà facoltà alle Regioni di adattare le regole dettate dalla disciplina nazionale alla diversità e specificità delle situazioni finanziarie degli enti locali del proprio territorio. Si tratta di 5 Regioni di cui solo 3 operative già nel 2010.

Sia le esclusioni che gli interventi regionali hanno avuto un'efficacia limitata. Per oltre il 50 per cento degli enti soggetti al Patto le agevolazioni si sono dimostrate superflue. Gli enti sarebbero risultati adempienti anche non escludendo le quote di pagamenti autorizzate dalla regione e concesse dallo Stato nel limite dello 0,75 per cento dei residui passivi in conto capitale.

Inoltre, nonostante un saldo corrente positivo (+ 2.236 milioni) in grado di coprire il disavanzo di parte capitale (-1.037 milioni) e di generare un ulteriore margine di risparmio che supera ampiamente l'avanzo richiesto dall'obiettivo stesso, la spesa in conto capitale rimane ben al di sotto dei limiti consentiti dal Patto.

Anche per la sanità i meccanismi di controllo della spesa previsti con il Patto della salute offrono risultati confortanti (si veda il capitolo IV "La politica sanitaria").

La spesa sanitaria si rivela, a consuntivo, inferiore alle attese: le uscite complessive hanno raggiunto i 113,5 miliardi, inferiori di oltre 1,500 milioni al dato previsto per l'anno e riconfermato, da ultimo, lo scorso settembre, nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Decisione di finanza pubblica. L'incidenza in termini di Pil si conferma, tuttavia, sui livelli del 2009, il 7,3 per cento, mentre è in crescita il peso sul complesso della spesa primaria. Si riducono di quasi un terzo le perdite prodotte dal sistema (e che devono essere in ogni caso coperte dalle amministrazioni regionali). Un risultato frutto, soprattutto, della riduzione dei costi registrata in alcune Regioni in piano di rientro.

La spesa regionale nell'ultimo quadriennio

7. Si tratta di risultati che devono essere meglio qualificati guardando ai diversi livelli di governo.

Per le Regioni il rispetto degli obiettivi del Patto si determina nel quadro di una flessione della spesa complessiva in termini di pagamenti del 4,5 per cento che si mantiene come impegni di poco al di sotto dell'1 per cento. Una flessione che conferma un *trend* riduttivo già evidenziato lo scorso anno (-0,8 per cento i pagamenti, -3,6 per cento gli impegni). Nel 2010 muta, tuttavia, il contributo a tale andamento che viene dalle diverse voci di spesa. Il calo riguarda in termini di pagamenti sia la spesa corrente (soprattutto quella non sanitaria) sia quella in conto capitale (-20,5 per cento). Anche in termini di impegni al calo della componente di capitale (-16,6 per cento) si accompagna una netta flessione di quella corrente non sanitaria (-8 per cento).

Un risultato comune alle diverse aree geografiche ma con diverse caratteristiche e accentuazioni. Nel Nord la riduzione dei pagamenti complessivi è inferiore alla media (-2 per cento) ma a ragione di una più limitata flessione delle spese in conto capitale (-15,7 per cento) e di una spesa corrente al netto della sanitaria in riduzione del 6 per cento. Flettono anche gli impegni correnti mentre si ridimensiona considerevolmente la riduzione della spesa in conto capitale al netto delle componenti finanziarie.

Nel Centro il calo complessivo è da ricondurre alla spesa corrente non sanitaria ridotta del 9,4 per cento (ma dopo una crescita di oltre il 24 per cento nel 2009 connessa alle misure di accelerazione dei pagamenti delle Regioni agli enti locali che ha fatto crescere in misura anomala i pagamenti dell'anno), a fronte di un aumento del 4,8 per cento di quella in conto capitale.

E' al Sud che il calo della spesa complessiva raggiunge i valori maggiori (-8,6 per cento in termini di pagamenti): in riduzione sia la spesa corrente (-6,8 per cento quella al netto della sanità) sia quella in conto capitale (-30 per cento). Un risultato che trova conferma anche se con livelli più contenuti anche negli impegni correnti e in conto capitale.

8. I dati relativi alle Regioni (incluse le province autonome di Trento e Bolzano) dell'archivio SIOPE, confermano i risultati della spesa in conto capitale tratti dai rendiconti regionali e consentono di meglio qualificare l'andamento finora evidenziato guardando alle diverse componenti della spesa e a quelle che sono le principali caratterizzazioni di una tendenza riflessiva non comune a tutte le aree.

Tavola 3

SPESA REGIONALE NEL QUADRIENNIO 2007 - 2010 (tutte le regioni ad eccezione del Trentino Alto Adige e delle Province di Trento e Bolzano)

	Totale				Nord				Centro				Sud			
valori in milioni																
Pagamenti	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Spesa corrente	129.807	140.219	136.586	133.828	55.499	56.673	59.786	59.558	25.512	31.113	26.740	26.192	48.795	52.434	50.060	48.078
Spesa corrente al netto sanità	27.741	28.370	31.970	29.759	10.099	10.749	12.152	11.419	4.145	4.126	5.143	4.659	13.498	13.494	14.675	13.681
Spesa in c/capitale	18.386	18.610	20.961	16.663	6.572	6.554	7.258	6.121	2.231	2.325	2.682	2.811	9.582	9.730	11.021	7.731
Spesa in c/capitale al netto concessioni	17.126	17.532	18.776	15.244	6.006	6.162	6.161	5.528	2.067	2.117	2.307	2.588	9.054	9.253	10.308	7.128
Spesa complessiva	148.192	158.829	157.547	150.491	62.071	63.228	67.044	65.679	27.744	33.437	29.422	29.003	58.377	62.164	61.081	55.809
Spesa complessiva netta	44.868	45.902	50.746	45.003	16.105	16.911	18.313	16.947	6.212	6.243	7.450	7.247	22.551	22.747	24.983	20.809
Impegni																
Spesa corrente	135.271	144.291	137.720	140.557	56.099	58.775	59.273	60.782	27.479	32.569	27.496	29.936	51.693	52.948	50.951	49.839
Spesa corrente al netto sanità	29.346	31.559	34.320	31.562	10.097	12.088	12.327	12.189	4.943	4.908	5.998	5.304	14.306	14.563	15.995	14.069
Spesa in c/capitale	22.394	23.834	24.349	20.308	7.242	7.375	7.741	7.003	3.725	4.352	4.610	3.659	11.427	12.107	11.998	9.645
Spesa in c/capitale al netto concessioni	21.064	21.835	21.260	18.541	6.679	6.759	6.430	6.333	3.513	3.796	4.000	3.172	10.871	11.281	10.829	9.036
Spesa complessiva	157.665	168.125	162.069	160.865	63.341	66.150	67.014	67.786	31.204	36.921	32.106	33.595	63.119	65.055	62.949	59.484
Spesa complessiva netta	50.410	53.394	55.580	50.103	16.776	18.847	18.758	18.522	8.456	8.703	9.998	8.476	25.178	25.844	26.825	23.105
Variazioni %																
Pagamenti	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Spesa corrente		8,0	-2,6	-2,0		2,1	5,5	-0,4		22,0	-14,1	-2,1		7,5	-4,5	-4,0
Spesa corrente al netto sanità		2,3	12,7	-6,9		6,4	13,1	-6,0		-0,4	24,6	-9,4		0,0	8,8	-6,8
Spesa in c/capitale		1,2	12,6	-20,5		-0,3	10,7	-15,7		4,2	15,4	4,8		1,5	13,3	-29,8
Spesa in c/capitale al netto concessioni		2,4	7,1	-18,8		2,6	0,0	-10,3		2,4	9,0	12,2		2,2	11,4	-30,8
Spesa complessiva		7,2	-0,8	-4,5		1,9	6,0	-2,0		20,5	-12,0	-1,4		6,5	-1,7	-8,6
Spesa complessiva netta		2,3	10,6	-11,3		5,0	8,3	-7,5		0,5	19,3	-2,7		0,9	9,8	-16,7
Impegni																
Spesa corrente		6,7	-4,6	2,1		4,8	0,8	2,5		18,5	-15,6	8,9		2,4	-3,8	-2,2
Spesa corrente al netto sanità		7,5	8,8	-8,0		19,7	2,0	-1,1		-0,7	22,2	-11,6		1,8	9,8	-12,0
Spesa in c/capitale		6,4	2,2	-16,6		1,8	5,0	-9,5		16,8	5,9	-20,6		6,0	-0,9	-19,6
Spesa in c/capitale al netto concessioni		3,7	-2,6	-12,8		1,2	-4,9	-1,5		8,0	5,4	-20,7		3,8	-4,0	-16,6
Spesa complessiva		6,6	-3,6	-0,7		4,4	1,3	1,2		18,3	-13,0	4,6		3,1	-3,2	-5,5
Spesa complessiva netta		5,9	4,1	-9,9		12,3	-0,5	-1,3		2,9	14,9	-15,2		2,6	3,8	-13,9

Fonte: elaborazioni Corteconti su dati RGS

Va subito osservato che diversamente dagli altri enti territoriali, le Regioni rivestono un ruolo molto importante nella erogazione di trasferimenti in conto capitale, tal che a quest'ultimi sono da ricondurre circa l'80 per cento del totale della spesa. Nel 2010 il complesso dei trasferimenti è risultato in flessione del 13,1 per cento (nel 2009 si era avuta una crescita dell'8,3 per cento).

Per quanto concerne i soli investimenti diretti, nel 2010 la spesa si è attestata sui 3,3 miliardi, in flessione di oltre il 21 per cento. La riduzione dell'anno ha interessato sia beni mobili (-41 per cento) ritornati al di sotto del dato 2008 dopo la forte crescita dello scorso anno (+32 per cento) sia i beni immobili in flessione per oltre il 17 per cento.

Le informazioni di maggiore dettaglio segnalano che nell'ambito degli investimenti in beni immobili i decrementi maggiori si sono riscontrati per i fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo (-25,9 per cento), per le strade ferrate (-29,6 per cento) e gli altri beni immobili (-42 per cento). In crescita per il secondo esercizio le opere per la sistemazione del suolo (+10,5 per cento). Nell'ambito degli investimenti in beni mobili due sono le voci che assorbono la grande parte della spesa: mezzi di trasporto e acquisizione di software; nel 2010 esse hanno registrato entrambe un calo, i primi di poco meno del 63 per cento, la seconda dell'12,6 per cento. Tra i trasferimenti in flessione le erogazioni ai Comuni e alle Province (-14 per cento), alle imprese (-30 per cento) e al complesso delle aziende sanitarie (-22 per cento) mentre crescono quelli a enti e agenzie regionali.

Diversi come si diceva i risultati a livello di aree territoriali. La spesa in conto capitale (al netto delle partite finanziarie) si riduce al Nord del 7,5 per cento (rispetto al 14,5 a livello complessivo). Un andamento a cui contribuiscono sia gli investimenti fissi, in flessione del 16,9 per cento (nella componente dei beni immobili – -13,9 per cento – e, soprattutto, di quelli mobili -28,7) sia i trasferimenti, ma per un ammontare relativamente più contenuto (-4,7 per cento) rispetto al dato nazionale, soprattutto per la sostanziale tenuta dei trasferimenti agli enti locali.

Nel Centro i pagamenti segnano una crescita del 9,4 per cento (+5,3 il dato complessivo) per l'aumento sia degli investimenti fissi sia dei trasferimenti. Nel caso dei primi si tratta di un aumento da ricondurre sostanzialmente alla forte crescita dei pagamenti per beni di valore culturale e storico, nel caso dei secondi sono le somme destinate agli enti locali e agli enti e agenzie regionali a conoscere una variazione consistente, mentre flettono, come nelle altre realtà territoriali, i trasferimenti alle imprese.

Tavola 4

LA SPESA IN CONTO CAPITALE DELLE REGIONI NELL'ULTIMO TRIENNIO (PAGAMENTI)

milioni di euro)

	ITALIA					Nord				
ITALIA	**2008**	**2009**	**2010**	**09/08**	**10/09**	**2008**	**2009**	**2010**	**09/08**	**10/09**
Investimenti fissi	**4.141**	**4.201**	**3.311**	**1,5**	**-21,2**	**2.145**	**2.242**	**1.864**	**4,5**	**-16,9**
BENI IMMOBILI	*3.475*	*3.371*	*2.783*	*-3,0*	*-17,4*	*1.754*	*1.758*	*1.514*	*0,2*	*-13,9*
Vie di comunicazione	488	373	338	-23,6	-9,2	444	340	314	-23,5	-7,7
Altre infrastrutture	376	376	393	0,1	4,4	137	123	133	-10,2	8,4
Opere per la sistemazione del suolo	295	386	426	30,5	10,5	242	330	359	36,7	8,6
Fabbricati civili ad uso abitativo	204	340	252	66,4	-25,9	161	227	151	41,3	-33,3
Strade ferrate e relativi materiali di esercizio	277	187	132	-32,6	-29,6	199	92	122	-53,9	32,9
Altri beni immobili	899	697	404	-22,5	-42,0	75	73	40	-1,6	-46,1
BENI MOBILI	*568*	*750*	*442*	*32,1*	*-41,1*	*361*	*461*	*329*	*27,8*	*-28,7*
Acquisizione o realizzazione di software	248	260	228	4,9	-12,6	161	163	162	1,7	-0,6
Mezzi di trasporto	165	349	130	111,1	-62,9	119	229	115	92,2	-49,9
ALTRI	*98*	*80*	*86*	*-18,6*	*7,1*	*29*	*23*	*21*	*-22,8*	*-5,5*
Trasferimenti	**16.058**	**17.395**	**15.121**	**8,3**	**-13,1**	**6.867**	**7.119**	**6.783**	**3,7**	**-4,7**
Trasferimenti a Comuni e Province	5.694	5.852	5.038	2,8	-13,9	2.284	2.259	2.213	-1,1	-2,0
Trasferimenti in c/cap a altre imprese	3.972	4.377	3.075	10,2	-29,8	1.729	1.889	1.577	9,2	-16,5
Trasferimenti in c/cap a Asl Ospedali e Irccs	1.111	1.507	1.177	35,7	-21,9	568	742	516	30,5	-30,4
Trasferimenti in c/cap a enti e agenzie regionali	1.480	1.157	1.397	-21,8	20,8	290	195	236	-32,7	21,1
Partite finanziarie	**910**	**1.456**	**770**	**60,0**	**-47,1**	**601**	**1.049**	**526**	**74,4**	**-49,9**
Altre spese in conto capitale	**100**	**86**	**105**	**-14,7**	**23,3**	**44**	**46**	**58**	**6,7**	**24,4**
SPESE IN CONTO CAPITALE	**21.209**	**23.137**	**19.308**	**9,1**	**-16,6**	**9.657**	**10.457**	**9.231**	**8,3**	**-11,7**
al netto delle partite finanziarie	20.299	21.682	18.537	6,8	-14,5	9.055	9.408	8.705	3,9	-7,5

	Centro					Sud				
	2008	**2009**	**2010**	**09/08**	**10/09**	**2008**	**2009**	**2010**	**09/08**	**10/09**
Investimenti fissi	**127**	**161**	**206**	**26,7**	**28,1**	**1.869**	**1.798**	**1.241**	**-3,8**	**-31,0**
BENI IMMOBILI	*69*	*118*	*156*	*69,9*	*32,2*	*1.651*	*1.495*	*1.113*	*-9,5*	*-25,5*
Vie di comunicazione	4	6	5	41,3	-24,8	39	26	20	-31,8	-24,9
Altre infrastrutture	8	3	6	-59,1	87,6	231	250	254	8,3	1,3
Opere per la sistemazione del suolo	4	10	9	174,6	-11,9	50	45	58	-10,1	29,6
Fabbricati civili ad uso abitativo	21	87	60	318,9	-30,8	23	26	40	13,0	55,0
Strade ferrate e relativi materiali di esercizio						78	95	9	21,6	-90,1
Altri beni immobili	2	2	4	19,1	81,4	823	622	361	-24,5	-42,0
BENI MOBILI	*56*	*41*	*47*	*-26,7*	*14,8*	*151*	*248*	*66*	*64,4*	*-73,5*
Acquisizione o realizzazione di software	37	30	40	-19,1	33,5	51	67	25	32,3	-62,1
Mezzi di trasporto	10	5	0	-48,2	-92,8	37	115	14	214,6	-87,5
ALTRI	*1*	*2*	*3*	*37,5*	*71,2*	*67*	*55*	*61*	*-17,8*	*10,4*
Trasferimenti	**2.152**	**2.333**	**2.505**	**8,4**	**7,4**	**7.039**	**7.942**	**5.833**	**12,8**	**-26,6**
Trasferimenti in c/cap a Comuni e Province	774	715	882	-7,6	23,2	2.635	2.878	1.944	9,2	-32,5
Trasferimenti in c/cap a altre imprese	496	484	378	-2,5	-21,8	1.746	2.005	1.120	14,8	-44,1
Trasferimenti in c/cap a Asl Ospedali e Irccs	215	368	247	71,1	-32,8	327	397	413	21,5	3,9
Trasferimenti in c/cap a enti e agenzie regionali	316	260	543	-17,8	108,6	874	701	618	-19,7	-11,9
Partite finanziarie	**97**	**158**	**62**	**64,0**	**-60,9**	**212**	**249**	**182**	**17,3**	**-26,7**
Altre spese in conto capitale	**2**	**12**	**31**	**388,5**	**166,2**	**54**	**28**	**17**	**-49,4**	**-38,6**
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.378**	**2.664**	**2.804**	**12,0**	**5,3**	**9.175**	**10.017**	**7.273**	**9,2**	**-27,4**
al netto delle partite finanziarie	2.281	2.505	2.742	9,8	9,4	8.963	9.768	7.090	9,0	-27,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE

E' il Sud che ha la flessione più netta registrando una riduzione della spesa in conto capitale di circa un terzo (-27,4 per cento). Simile il contributo delle diverse componenti: si riduce del 31 per cento la spesa per investimenti fissi con una flessione dei beni immobili del 25,5 per cento ed un tracollo di quella per beni mobili (-73,5 per cento); si riducono i trasferimenti del 26,6 per cento con un calo di oltre il 32 per cento di quelli per gli enti locali e del 44 per cento di quelli alle imprese. Solo i trasferimenti ad aziende sanitarie conosce un seppur limitato incremento.

In conclusione, è presto per dire se il calo registrato nella spesa corrente delle amministrazioni regionali possa essere considerato un segnale di una effettiva correzione di andamenti "espansivi" registrati per questa componente della spesa negli ultimi anni. Certamente il risultato complessivo dell'anno si è basato anche su rinvii di spesa (ad esempio i trasferimenti agli enti locali) che richiederanno futuri aggiustamenti. Nell'area del Paese in cui si concentrano gli squilibri strutturali in sanità è evidente l'effetto "spiazzamento" che le regole poste per il settore operano rispetto alle altre esigenze di spesa. Un andamento che rischia di incidere sulla politica di crescita di quest'area. Di qui la misura e l'urgenza di un effettivo risanamento.

L'andamento delle entrate e delle spese dei Comuni soggetti al Patto nell'ultimo triennio

9. Con il monitoraggio per il 2010 si chiude il ciclo del Patto disciplinato, nell'impianto generale, dal decreto legge n. 112 del 2008 e che aveva come anno base di riferimento il 2007. E' pertanto possibile analizzare l'andamento delle principali voci di entrata e di spesa soggette ai vincoli nel triennio e valutare, su questo arco temporale, l'impatto della regola fiscale sulla gestione finanziaria degli enti ad essa assoggettati.

Nei Comuni le entrate finali nette perdono nel triennio l'1,4 per cento, risultato di un calo del 3,4 per cento nel 2009 e di un incremento nel 2010 pari al 2,1 per cento. Quanto alle spese finali, la riduzione al termine del periodo considerato, è del 3,3 per cento, distribuita in un -3,2 per cento nel 2009 e -0,2 per cento nel 2010.

Questi andamenti sono il risultato di variazioni non omogenee che hanno caratterizzato le singole voci di parte corrente e capitale.

Così gli accertamenti per entrate correnti nette presentano in tutto il periodo un trend crescente, con un aumento complessivo nel triennio del 4,8 per cento (distribuito in uno 0,8 per cento di incremento nel 2009, ed un 4 per cento in più nel 2010). Il risultato particolarmente positivo è ascrivibile, nell'ordine, alle entrate tributarie (+7,8 per cento nel 2010), ai trasferimenti (+4,1 per cento) ed alle entrate da tariffe e da sanzioni amministrative (+2,2 per cento nel 2010). Quanto all'effetto trainante delle entrate tributarie, sembra che i Comuni

abbiano sfruttato pienamente l'unica leva fiscale rimasta libera dal blocco delle aliquote operativo dal 2008, la tassa sullo smaltimento dei rifiuti, il cui significativo incremento risulta confermato anche dai dati relativi agli incassi[1].

Opposto, invece, l'andamento delle entrate in conto capitale (al netto delle partite finanziarie): negativo in tutto il triennio, con una flessione del 21,8 per cento nel 2009 e dell'8,8 per cento nel 2010.

Tavola 5

LE PRINCIPALI VOCI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO - COMUNI - ANNI 2008-2010

	2008	2009	2010	09/08	10/09	10/08
	(in milioni di euro)			*(variazioni %)*		
entrate tributarie (Tit. 1)	*12.262*	*12.395*	*13.369*	*1,08*	*7,85*	*9,02*
entrate da contributi e trasferimenti (Tit. 2)	*11.778*	*12.077*	*12.571*	*2,53*	*4,09*	*6,73*
entrate extratributarie (Tit. 3)	*6.862*	*6.801*	*6.951*	*-0,89*	*2,21*	*1,30*
totale entrate in conto capitale (Tit. 4)	10.720	8.157	7.111	-23,91	-12,81	-33,66
detrazioni dalle entrate:						
entrate derivanti dalla riscossione di crediti	3.689	2.300	1.422	-37,66	-38,18	-61,46
altro	5	497	1.181			
ENTRATE FINALI NETTE	**37.928**	**36.633**	**37.399**	**-3,41**	**2,09**	**-1,39**
totale entrate correnti nette	**30.900**	**31.141**	**32.392**	**0,78**	**4,02**	**4,83**
totale entrate in conto capitale nette	**7.028**	**5.492**	**5.007**	**-21,85**	**-8,83**	**-28,75**
spesa corrente (Tit. 1)	29.386	29.826	31.038	1,50	4,06	5,62
spesa in conto capitale (Tit. 2)	11.801	9.978	7.914	-15,44	-20,69	-32,94
detrazioni dalle spese:						
spese derivanti dalla concessione di crediti	3.286	1.669	1.169	*-49,21*	*-29,94*	*-64,42*
flessibilizzazione patto - REGIONE	0	174	140			
flessibilizzazione patto - STATO	0	1.165	206			
altro	269	373	1.075			
SPESE FINALI NETTE	**37.632**	**36.424**	**36.360**	**-3,21**	**-0,18**	**-3,38**
totale spese correnti nette	**29.136**	**29.693**	**30.660**	**1,91**	**3,26**	**5,23**
totale spese in conto capitale nette	**8.495**	**6.731**	**5.701**	**-20,77**	**-15,31**	**-32,90**
SALDO FINANZIARIO (al netto degli effetti delle sanzioni e delle premialità)	**188**	**341**	**1.002**	**81,19**	**193,40**	**431,61**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	**-1.415**	**-481**	**468**	**-65,97**	**-97,14**	**-33,05**
Differenza	1.603	823	534	-48,68	-35,12	-66,70

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS relativi al monitoraggio del PSI

Speculare all'entrata si presenta l'andamento della spesa, sia corrente che capitale. Si assiste, infatti, ad un progressivo incremento degli impegni correnti netti che nel 2009 aumentano dell'1,9 per cento e nel 2010 del 3,3 per cento (complessivamente +5,2 per cento nel triennio).

In caduta, invece, i pagamenti in conto capitale che nel 2009 flettono del 20,8 per cento e nel 2010 del 15, 3 (al netto delle concessioni di credito).

[1] I dati SIOPE mostrano un aumento dell'11 per cento della TARSU riscossa mediante i ruoli e del 37,5 per cento di quella riscossa attraverso altre forme.

Tali andamenti di entrata e di spesa consentono ai Comuni di migliorare progressivamente nei tre anni il saldo finanziario rilevante ai fini del Patto passando da un avanzo di 188 milioni nel 2008 ad uno di oltre 1 miliardo nel 2010, anche se va assottigliandosi, nel periodo considerato, il margine di surplus rispetto all'obiettivo che sempre il comparto dei Comuni ha generato: il risparmio in eccesso flette, infatti, del 48,7 per cento nel 2009 e di un ulteriore 35,1 per cento nel 2010. Andamento, d'altronde, coerente con il carattere progressivo del contributo chiesto nei tre anni in termini di miglioramento del saldo finanziario (-1,4 miliardi nel 2008, -481 milioni nel 2009 e +468 milioni nel 2010).[2]

10. L'analisi delle principali voci di entrata e di spesa aggregate per fascia demografica mostra che, nel biennio 2008-2009 la variazione delle entrate correnti si attesta, in tutte le classi di Comuni tra 5.000 e 250.000 abitanti, al di sotto del 2 per cento, mentre per i Comuni di grandi dimensioni si registra una flessione del 2,5 per cento; nel 2010, invece, le entrate correnti presentano un incremento che va dal 2,8 per cento dei Comuni più piccoli (tra 5.000 e 10.000 abitanti) al 6,3 delle grandi città. La voce trainante tra le entrate correnti risulta, in tutte le classi, quella relativa ai tributi, tranne che nei Comuni con più di 250.000 abitanti dove le entrate extratributarie (fondamentalmente tariffe e sanzioni amministrative) presentano un incremento di ben 16,1 punti percentuali rispetto al 2009, imputabile peraltro, a due sole città del nord, a fronte di un trend negativo che si registra in tutte le altre della medesima fascia demografica.

Le spese correnti al netto delle detrazioni consentite, invece, presentano nel 2009, in tutte le fasce demografiche, un incremento rispetto all'anno precedente superiore alla variazione delle entrate correnti; mentre nel 2010 l'aumento è più che compensato dalla variazione positiva delle entrate. L'aumento percentuale più elevato spetta ai Comuni con più di 250.000 abitanti in cui si registra un +6,2 per cento.

Quanto alla spesa in conto capitale la flessione riguarda tutte le classi, senza alcuna eccezione e, mentre nel 2009 sono i Comuni tra 20.000 e 60.000 abitanti a registrare la flessione più significativa (-22,8 per cento), nel 2010 il decremento più forte si evidenzia nei Comuni più piccoli.

---

[2] Non ha costituito un vantaggio ai fini del miglioramento dei saldi l'area di spesa che poteva essere esclusa , considerato che nel triennio essa ha subito una progressiva riduzione.

Tavola 6

LE PRINCIPALI VOCI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO NEL TRIENNIO - COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA

	Variazioni % 2009/2008					*Variazioni % 2010/2009*				
Classe demografica	**5.000-10.000**	**10.000-20.000**	**20.000-60.000**	**60.000-250.000**	**oltre 250.000**	**5.000-10.000**	**10.000-20.000**	**20.000-60.000**	**60.000-250.000**	**oltre 250.000**
entrate tributarie	0,67	0,52	0,31	-0,54	5,36	6,24	7,12	6,52	11,70	7,69
contributi e trasferimenti	6,24	5,35	4,98	8,80	-7,38	3,22	4,02	3,38	8,93	0,96
entrate extratributarie	-2,72	-0,72	0,10	1,05	-2,77	-1,62	-0,46	-2,98	-1,94	16,11
entrate correnti nette	1,55	1,82	1,88	1,67	-2,55	2,85	3,64	2,95	4,07	6,27
totale entrate in conto capitale	-21,54	-19,57	-13,34	-14,34	-36,15	-10,93	-10,77	-12,87	-20,01	-10,06
entrate in conto capitale nette	-25,22	-22,28	-23,50	-21,36	-14,94	-12,48	-10,84	-5,78	-14,55	-0,03
ENTRATE FINALI NETTE	-4,64	-3,18	-2,99	-2,43	-4,20	0,07	1,23	1,63	1,40	5,53
totale spese correnti	1,17	1,76	1,41	3,06	0,12	2,20	2,66	2,64	5,80	6,22
spese correnti nette	1,77	2,51	2,10	2,14	1,10	1,97	2,32	2,60	2,62	6,17
totale spese in conto capitale	-5,76	-7,64	-3,10	-4,97	-34,23	-22,71	-23,21	-23,39	-24,99	-12,89
spese in conto capitale nette	-20,03	-19,88	-22,76	-19,04	-21,52	-19,23	-16,92	-10,79	-17,53	-13,43
SPESE FINALI NETTE	-3,98	-2,86	-3,51	-2,38	-3,41	-2,69	-1,49	0,18	-0,95	3,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS relativi al monitoraggio del PSI

Sotto il profilo territoriale nel biennio 2008-2009 l'aumento più elevato delle entrate correnti appartiene ai Comuni del centro (+2,4 per cento), mentre nel 2010 si evidenzia un trend particolarmente favorevole per i Comuni del nord ovest che presentano una variazione complessiva del 6,9 per cento (+10 per cento dei tributi, +4,2 per cento dei trasferimenti ed +7,2 per cento delle tariffe).

Per quanto riguarda le spese correnti nette, la variazione nel triennio è sempre positiva in ogni area, con l'incremento maggiore nel 2009 al sud (3,1 per cento) e nel 2010, coerentemente con l'andamento delle entrate, al nord ovest (6,3 per cento).

Si conferma in tutte le zone la flessione dei pagamenti in conto capitale tra 2009 e 2008, variazione negativa che rimane al di sotto del 20 per cento nel nord e nel sud, mentre arriva quasi al 30 per cento nel centro e nelle isole; il 2010, invece, presenta andamenti più differenziati: ancora molto forte il decremento nel nord est (-25,2 per cento) e nel sud (-30,1), mentre più contenuta è la flessione al nord ovest (-9,8 per cento) e al centro (-6,8 per cento), addirittura in aumento i pagamenti nelle isole (6,9 per cento) ma esclusivamente per la variazione positiva riportata in casi isolati seppure di dimensione rilevante.

Tavola 6a

LE PRINCIPALI VOCI RILEVANTI AI FINI DEL PATTO NEL TRIENNIO – COMUNI PER AREA TERRITORIALE

	Variazioni % 2009/2008					Variazioni % 2010/2009				
zona geografica	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
entrate tributarie	1,00	-0,28	-0,15	2,06	4,08	9,99	7,29	8,12	4,54	8,31
contributi e trasferimenti	-0,29	4,83	6,55	8,07	-3,80	4,25	4,48	1,99	6,31	2,54
entrate extratributarie	2,15	-6,80	2,23	-0,90	-8,72	7,16	0,49	-2,14	-0,90	-4,45
entrate correnti nette	0,88	-0,45	2,43	2,21	-2,03	6,87	3,44	2,67	1,55	3,11
totale entrate in conto capitale	-34,96	-16,41	-10,75	-7,78	-19,59	-10,02	-24,07	-15,24	-11,63	3,54
entrate in conto capitale nette	-25,62	-20,70	-28,56	-9,72	-22,55	8,41	-14,06	-5,83	-33,47	-0,62
ENTRATE FINALI NETTE	-4,03	-4,45	-4,05	-0,04	-4,69	7,09	0,57	1,35	-4,42	2,72
totale spese correnti	0,61	-0,37	1,95	4,36	1,43	6,39	3,36	3,25	3,11	1,52
spese correnti nette	1,49	0,46	2,55	3,09	2,36	6,32	2,56	2,77	0,33	1,31
totale spese in conto capitale	-27,65	-10,08	-4,47	1,11	-5,97	-17,13	-33,50	-17,27	-22,56	-10,91
spese in conto capitale nette	-18,64	-16,17	-29,05	-17,86	-27,73	-9,82	-25,18	-6,83	-30,14	6,88
SPESE FINALI NETTE	-2,95	-3,65	-5,00	-1,79	-2,99	3,34	-3,40	1,06	-5,60	2,05

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS relativi al monitoraggio del PSI

11. Sul lato della spesa in conto capitale, la sofferenza emersa dai dati relativi ai pagamenti rilevanti ai fini del Patto trova conferma anche nei dati dei pagamenti in conto capitale registrati nel triennio 2008-2010 riferiti all'intero universo dei Comuni raccolti nella banca dati Siope. Come dall'analisi dei dati del Patto, emerge che il fenomeno di contrazione della spesa, di rilevanza nettamente crescente tra il 2009 ed il 2010, colpisce trasversalmente tutti gli enti indipendentemente dal fattore dimensionale, anche se la variabile della popolazione determina delle notevoli differenziazioni.

L'area dei Comuni che fa rilevare le riduzioni maggiori è quella in cui si collocano i Comuni tra 5.000 e 250.000 abitanti, la quasi totalità della platea soggetta alle regole del Patto (la variazione della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie oscilla tra -1,9 e -7,1 per cento nel 2009, e -18,5 e -21 per cento nel 2010); solo le grandi città riescono ancora a sostenere un ritmo crescente di pagamenti nel 2009 ed una flessione contenuta in 8,4 punti percentuali nel 2010. I Comuni non sottoposti ai vincoli sui saldi registrano anch'essi una flessione, ma meno accentuata degli enti piccoli e di medie dimensioni vincolati dal Patto (la contrazione per i Comuni fino a 2000 abitanti è di -1,2 per cento nel 2009 e -12,7 per cento nel 2010, mentre nei Comuni tra 2000 e 5000 abitanti si va da a -2 per cento del 2009 -14,9 per cento nel 2010).

Tavola 7

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI NON SOGGETTI AL PATTO DI STABILITÀ

	Fino a 2.000 abitanti			Tra 2.000 e 5.000 abitanti			Fino a 2.000 abitanti		Tra 2.000 e 5.000 abitanti	
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	09/08	10/09	09/08	10/09
	milioni di euro						*variazioni %*			
Investimenti fissi	**1.984**	**2.000**	**1.737**	**2.340**	**2.297**	**1.944**	**0,8**	**-13,1**	**-1,8**	**-15,4**
-BENI IMMOBILI	1.824	1.839	1.589	2.139	2.101	1.768	0,8	-13,6	-1,8	-15,8
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	414	435	382	481	534	412	5,3	-12,2	11,0	-22,8
Altre infrastrutture	303	310	262	351	318	269	2,4	-15,4	-9,5	-15,2
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	225	230	225	340	350	327	2,2	-2,1	3,1	-6,6
Altri beni immobili	222	222	185	256	249	233	-0,2	-16,8	-2,7	-6,5
-BENI MOBILI	92	91	82	113	108	95	-1,9	-9,1	-4,4	-11,5
Mezzi di trasporto	21	21	22	22	20	18	-2,6	5,4	-11,4	-8,9
Mobili, macchinari e attrezzature	37	37	33	49	52	43	-1,3	-10,9	5,8	-16,8
Altri beni materiali	18	20	17	21	19	19	11,0	-14,0	-8,3	0,0
-ALTRI	68	70	66	88	89	80	3,9	-6,8	0,6	-10,2
Trasferimenti	**158**	**176**	**158**	**191**	**181**	**164**	**11,5**	**-10,2**	**-5,2**	**-9,4**
Trasferimenti in conto capitale a imprese private	23	41	29	24	17	18	73,9	-28,5	-27,3	4,0
Trasferimenti in conto capitale a famiglie	48	46	39	60	54	38	-3,5	-15,4	-9,4	-29,7
Trasferimenti in conto capitale ad altri	47	48	45	60	59	64	0,9	-5,3	-2,3	8,5
Partite finanziarie	**98**	**81**	**70**	**114**	**67**	**54**	**-17,5**	**-14,2**	**-40,6**	**-19,2**
Altre spese in conto capitale	63	57	54	64	63	56	-9,9	-4,1	-0,6	-11,5
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.304**	**2.314**	**2.020**	**2.707**	**2.608**	**2.218**	**0,4**	**-12,7**	**-3,7**	**-15,0**
-al netto delle partite finanziarie	2.206	2.233	1.950	2.594	2.541	2.163	1,2	-12,7	-2,0	-14,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Senza considerare la partite finanziarie, i tagli più consistenti del 2010 sono stati applicati agli investimenti fissi nei Comuni non soggetti al Patto, in quelli tra 5.000 e 10.000 abitanti ed in quelli oltre i 250.000 abitanti. La riduzione concerne soprattutto le spese per vie di comunicazione ed infrastrutture connesse, e si attesta generalmente oltre il 20 per cento, tranne che per i Comuni più grandi dove, nonostante la flessione complessiva dei beni immobili, spicca per questa tipologia di spesa un incremento del 24,6 per cento che va ad aggiungersi al +20,5 per cento del 2009.

La riduzione dei trasferimenti ha un peso maggiore, invece, nei Comuni tra 10.000 e 250.0000 abitanti (superiore al 20 per cento) e si registra, seppure in misura decisamente più modesta, anche nelle grandi città (-0,5 per cento) dove, nell'ambito dei trasferimenti, aumentano, nel 2010, quelli alle aziende speciali, alle istituzioni sociali private e ad altri.

Tavola 7a

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI PICCOLI E MEDI

	Tra 5.000 e 10.000 ab.			Tra 10.000 e 20.000 ab.			Tra 20.000 e 60.000 ab.		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	milioni di euro								
Investimenti fissi	**1.891**	**1.844**	**1.443**	**1.827**	**1.739**	**1.390**	**2.539**	**2.497**	**2.054**
-BENI IMMOBILI	1.729	1.696	1.321	1.648	1.575	1.256	2.323	2.292	1.875
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	411	446	310	433	439	350	591	620	490
Altre infrastrutture	261	237	199	225	212	183	405	393	317
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	277	275	247	278	279	234	338	302	304
Altri beni immobili	221	237	188	203	198	154	332	341	280
-BENI MOBILI	96	92	77	107	96	79	121	120	103
Mezzi di trasporto	16	11	13	14	12	10	15	15	13
Mobili, macchinari e attrezzature	43	46	37	47	44	38	52	52	47
Hardware	9	7	6	13	11	8	17	14	13
Altri beni materiali	16	16	13	18	16	13	19	20	15
-ALTRI	66	57	45	73	68	55	94	85	75
Trasferimenti	**162**	**148**	**127**	**135**	**153**	**121**	**240**	**224**	**168**
Trasferimenti in conto capitale a imprese private	13	12	12	15	21	16	14	12	14
Trasferimenti in conto capitale a famiglie	48	41	38	20	27	15	78	58	40
Trasferimenti in conto capitale a istituzioni sociali private	17	14	9	15	13	12	22	24	18
Trasferimenti in conto capitale ad altri	43	46	37	52	58	45	63	83	63
Partite finanziarie	**108**	**97**	**56**	**138**	**76**	**52**	**267**	**218**	**91**
Altre spese in conto capitale	51	47	41	51	49	39	60	64	48
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.212**	**2.137**	**1.667**	**2.152**	**2.016**	**1.602**	**3.106**	**3.003**	**2.361**
-al netto delle partite finanziarie	2.104	2.040	1.611	2.013	1.941	1.550	2.839	2.785	2.270

continua Tavola 7a

	Variazioni %					
	Tra 5.000 e 10.000 abitanti		Tra 10.000 e 20.000 abitanti		Tra 20.000 e 60.000 abitanti	
	09/08	10/09	09/08	10/09	09/08	10/09
Investimenti fissi	**-2,5**	**-21,7**	**-4,8**	**-20,1**	**-1,7**	**-17,7**
-BENI IMMOBILI	-1,9	-22,1	-4,5	-20,2	-1,4	-18,2
Vie di comunicazione ed infrastrutture	8,5	-30,6	1,5	-20,4	4,8	-21,0
Altre infrastrutture	-9,2	-15,8	-5,7	-13,8	-3,0	-19,5
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	-0,7	-10,2	0,4	-16,1	-10,8	0,7
Altri beni immobili	7,5	-20,8	-2,5	-22,0	2,7	-17,8
-BENI MOBILI	-4,8	-15,8	-9,8	-17,7	-1,0	-13,9
Mezzi di trasporto	-29,0	13,1	-19,4	-16,5	-3,3	-11,2
Mobili, macchinari e attrezzature	5,8	-19,4	-5,8	-14,9	-0,3	-8,8
Hardware	-19,4	-9,3	-17,3	-24,9	-18,4	-5,4
Altri beni materiali	2,0	-21,1	-11,3	-18,2	3,5	-22,6
-ALTRI	-14,6	-20,3	-6,4	-19,9	-9,6	-12,2
Trasferimenti	**-8,4**	**-14,5**	**13,4**	**-20,7**	**-6,6**	**-25,0**
Trasferimenti in conto capitale a imprese	-9,6	4,3	34,7	-23,7	-13,2	14,2
Trasferimenti in conto capitale a famiglie	-14,4	-7,0	35,0	-43,3	-25,8	-30,3
Trasferimenti in conto capitale a istituzioni	-20,2	-35,3	-12,6	-7,3	7,5	-25,5
Trasferimenti in conto capitale ad altri	6,4	-19,8	10,8	-22,1	32,5	-24,3
Partite finanziarie	**-10,3**	**-42,9**	**-45,2**	**-30,7**	**-18,4**	**-58,2**
Altre spese in conto capitale	-6,8	-13,4	-4,8	-19,8	6,5	-24,5
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	**-3,4**	**-22,0**	**-6,3**	**-20,5**	**-3,3**	**-21,4**
-al netto delle partite finanziarie	-3,0	-21,0	-3,6	-20,1	-1,9	-18,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Tavola 7b

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI GRANDI

	Tra 60.000 e 250.000 abitanti			Oltre 250.000 abitanti			Tra 60.000 e 250.000 ab.		Oltre 250.000 ab.	
	milioni di euro						*variazioni %*			
	2008	**2009**	**2010**	**2008**	**2009**	**2010**	**09/08**	**10/09**	**09/08**	**10/09**
Investimenti fissi	**2.117**	**1.955**	**1.568**	**2.114**	**2.655**	**2.415**	**-7,7**	**-19,8**	**25,6**	**-9,1**
-BENI IMMOBILI	1.966	1.802	1.462	1.953	2.445	2.266	-8,3	-18,9	25,2	-7,3
Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse	528	508	369	309	372	464	-3,8	-27,3	20,5	24,6
Altre infrastrutture	358	287	252	521	853	795	-19,8	-12,3	63,7	-6,8
Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale	288	285	246	457	384	385	-1,2	-13,6	-16,1	0,3
Altri beni immobili	253	243	221	173	202	158	-4,0	-9,2	17,0	-21,7
Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio	6	16	7	165	374	233	175,0	-54,8	126,5	-37,6
-BENI MOBILI	106	98	72	141	161	105	-7,9	-25,9	14,4	-34,9
Mezzi di trasporto	14	14	9	33	54	21	-0,4	-34,4	65,4	-61,2
Mobili, macchinari e attrezzature	39	39	30	29	37	27	0,3	-22,8	28,5	-25,9
Hardware	13	10	8	23	15	12	-25,5	-19,7	-36,2	-16,2
Acquisizione o realizzazione software	12	10	7	35	29	27	-12,3	-28,3	-16,9	-6,9
Altri beni materiali	18	15	12	15	22	13	-16,5	-20,1	48,0	-42,0
-ALTRI	45	55	34	21	50	44	21,9	-37,7	140,6	-11,6
Trasferimenti	**140**	**144**	**108**	**261**	**285**	**284**	**3,1**	**-24,8**	**9,3**	**-0,5**
Trasferimenti in conto capitale ad aziende speciali	6	6	2	44	43	48	8,4	-65,2	-1,1	9,8
Trasferimenti in conto capitale ad altre imprese di pubblici servizi	19	18	17	85	122	82	-5,3	-2,9	44,2	-32,8
Trasferimenti in conto capitale a imprese private	14	23	14	24	31	12	64,0	-39,6	31,2	-59,9
Trasferimenti in conto capitale a famiglie	23	27	25	20	12	12	15,6	-6,4	-40,7	4,6
Trasferimenti in conto capitale a istituzioni sociali private	20	18	13	21	31	37	-11,4	-27,2	51,2	19,8
Trasferimenti in conto capitale ad altri	32	33	21	39	31	69	3,5	-35,7	-21,1	125,7
Partite finanziarie	**412**	**431**	**217**	**3.251**	**1.708**	**1.151**	**4,6**	**-49,7**	**-47,5**	**-32,6**
Altre spese in conto capitale	47	40	28	42	40	32	-15,0	-28,2	-3,4	-19,9
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	**2.716**	**2.570**	**1.922**	**5.668**	**4.689**	**3.882**	**-5,4**	**-25,2**	**-17,3**	**-17,2**
-al netto delle partite finanziarie	2.303	2.139	1.705	2.417	2.981	2.730	-7,1	-20,3	23,3	-8,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

12. La pluralità di informazioni esaminate in relazione ai profili di spesa dei Comuni consentono di svolgere alcune considerazioni. Appare innanzitutto evidente che i vincoli del Patto non hanno avuto riflessi negativi sulla spesa corrente (almeno di competenza) il cui livello risulta fondamentalmente condizionato dalle *performance* delle entrate; pertanto, in un anno caratterizzato da un trend positivo delle risorse correnti, il margine da queste generato viene utilizzato per sostenere il livello delle spese ordinarie. Ne consegue dunque che il rispetto degli obiettivi di saldo viene assicurato principalmente attraverso la contrazione della spesa in conto capitale, una flessione che investe l'intero periodo considerato e colpisce trasversalmente enti profondamente diversi tra loro, sia per dimensione demografica che per localizzazione territoriale.

Ma la spesa per investimenti risulta aggredita ben oltre l'esigenza dettata dai vincoli del Patto, e ciò è dimostrato dal calo che si registra anche negli enti non soggetti alla regola, dal livello di pagamenti comunque inferiore rispetto a quanto gli obiettivi del Patto consentirebbero, dall'esistenza delle considerevoli eccedenze di miglioramento, e non ultimo, dalla progressiva

estensione del calo anche agli impegni, indice di una vera e propria riduzione del ciclo di ideazione e programmazione delle opere pubbliche, come illustrato nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2011.

Ciò sembra da ricondurre ad una crescente difficoltà per l'avanzo di parte corrente di tradursi in avanzo di cassa e sembra aggiungersi, in alcuni casi prevalendo, alla scarsa capacità degli enti di programmare i pagamenti, alla prudenza dettata dai vincoli del Patto e al disallineamento temporale tra stati di avanzamento delle opere e margini finanziari consentiti dal Patto.

Nonostante la progressiva maggiore stringenza degli obiettivi e delle regole, sostenute anche da meccanismi sanzionatori via via più penalizzanti, il Patto non è dunque riuscito da sè ad indurre quella riqualificazione della spesa che ci si attendeva. Da qui la necessità di interventi normativi mirati in modo specifico ad indirizzare le scelte gestionali degli enti, da una parte, per recuperare risorse attraverso riduzione delle spese di gestione (si pensi ai provvedimenti concernenti il taglio dei costi per la rappresentanza e la politica, delle spese per l'acquisto di beni, di quelle di personale, come pure le disposizioni sull'esercizio associato delle funzioni, fino ad arrivare al taglio delle risorse trasferite dallo Stato) e, dall'altra per favorire la ripresa della spesa in conto capitale, consentendo l'innalzamento del livello di pagamenti. Sembra che queste misure costituiscano ormai corollario indispensabile del Patto di stabilità. Esse, in un certo senso funzionali al conseguimento degli obiettivi, non sembrano, tuttavia, aver consentito una effettiva riduzione della spesa corrente ma, nel contempo, finiscono per indebolire lo strumento pattizio fondato sinora su meccanismi tesi a preservare la sfera di piena autonomia dei livelli di governo locale.

RIQUADRO 1 - IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI

Secondo i primi dati del monitoraggio[3], nel 2010 sia le Regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale hanno rispettato gli obiettivi previsti. L'esame dei risultati è reso quest'anno più complesso per l'operare di diversi sistemi che richiedono di guardare a quattro tipologie di enti: le Regioni a statuto ordinarie (13 Regioni) che rispondono alla disciplina del Patto secondo le tradizionali modalità di calcolo, quelle che hanno utilizzato la possibilità prevista di ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente (2 Regioni), le Regioni a statuto speciale che concordano con il Mef l'obiettivo annuale e le spese da escludere nel calcolo dei risultati ma che hanno mantenuto come riferimento gli obiettivi di spesa (4 Regioni) e quelle che, invece, hanno assunto un obiettivo in termini di saldo.

Le tredici Regioni che hanno mantenuto le modalità di calcolo tradizionali hanno conseguito l'obiettivo in termini di competenza con relativa facilità, presentando un livello di spesa complessiva netta di oltre il 10 per cento inferiore a quella obiettivo. Più stretto il margine in termini di pagamenti rilevanti per il Patto, risultati inferiori all'obiettivo di solo il 4 per cento. Molto diversi i risultati se si guarda alle Regioni per area territoriale. Anche negli impegni, il margine delle Regioni del Nord è risultato limitato: di poco superiore al 5 per cento la differenza tra impegni di spesa netti e obiettivo. Sono le Regioni meridionali a presentare i margini maggiori, circa il 20 di scarto con l'obiettivo del Patto.

Nei pagamenti, lo scostamento tra risultato e obiettivo si fa ancora più lieve. Nelle Regioni del Nord e del Centro è di poco superiore al 3 per cento, per crescere a quasi l'8 nelle Regioni del Sud.

Tale risultato è stato ottenuto in un quadro di forte rallentamento della spesa corrente, cresciuta in termini di impegni dell'1,3 per cento. Al netto della spesa per la sanità (cresciuta nell'anno del 2,4 per cento) e delle altre spese non considerate ai fini del Patto (di limitato ammontare), si registra invece una flessione del 2,6 per cento. Di segno negativo anche gli impegni in c/capitale: escludendo gli investimenti sanitari, le concessioni di credito e le spese correlate ai cofinanziamenti UE (comunque tutte in flessione rispetto al 2009), gli impegni di capitale si riducono di circa il 9 per cento. Una flessione molto limitata nel Nord (-1,3 per cento), ma superiore al 20 per cento nel Mezzogiorno.

In riduzione i pagamenti correnti (-0,8 per cento) e quelli in conto capitale (-22,6 per cento). Flessione che si ridimensiona solo parzialmente ove si guardi alle sole spese correnti e capitali soggette al Patto, calate, rispettivamente, dell'1 e del 17 per cento. Anche in questo caso, si conferma la forte differenziazione territoriale, con il forte calo del Sud (-33 per cento). Le Regioni centrali conoscono la flessione minore (-2 per cento), mentre il Nord riduce del 6,3 per cento i pagamenti netti.

Anche le due Regioni a statuto ordinario che hanno optato per il regime che consente compensazioni hanno rispettato gli obiettivi posti con il Patto. Diverso tuttavia il risultato conseguito.

Per il Lazio, la compensazione ha consentito di rivedere in crescita di 600 milioni l'obiettivo posto in termini di pagamenti[4].

Tale incremento è stato pressoché completamente utilizzato, sia per i pagamenti della regione, sia

[3] L'esame dei risultati relativi al Patto per le Regioni a statuto ordinario e speciale si basa sui dati trasmessi dagli enti entro il 3 maggio 2011. Si tratta dei dati delle 15 Regioni a statuto ordinario, e delle 5 Regioni e 2 Province a statuto speciale.

[4] Per un'analisi di dettaglio del risultato di Lazio e Puglia si rinvia al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2011.

per rideterminare l'obiettivo programmatico di 152 milioni e consentire di escludere dal saldo finanziario degli enti locali della regione uno stesso importo.

Tavola R1.1

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (RSO) NEL 2010

(milioni di euro)

	Totale			Nord			Centro			Sud		
	2009	2010	var%	2009	2010	var%	2009	2010	var%	2009	2010	var%
	Pagamenti											
SPESE CORRENTI - a	**87.863**	**87.162**	**-0,8**	**53.325**	**54.126**	**1,5**	**13.196**	**13.505**	**2,3**	**21.341**	**19.531**	**-8,5**
Spese correnti per la sanità - b	72.726	72.196	-0,7	44.896	45.587	1,5	10.780	11.027	2,3	17.050	15.583	-8,6
Altre spese correnti escluse - c	1.480	1.407	-4,9	729	747	2,4	177	228	28,9	574	432	-24,7
SPESE CORRENTI NETTE 1=a-b-c	**13.657**	**13.558**	**-0,7**	**7.700**	**7.793**	**1,2**	**2.240**	**2.250**	**0,5**	**3.718**	**3.516**	**-5,4**
SPESE IN CONTO CAPITALE (d)	**12.430**	**9.624**	**-22,6**	**5.229**	**4.701**	**-10,1**	**1.587**	**1.495**	**-5,8**	**5.614**	**3.429**	**-38,9**
Spese c/capitale per la sanità(e)	916	521	-43,1	380	223	-41,3	201	151	-25,2	334	147	-55,9
Altre spese c/capitale escluse(f)	1.671	916	-45,2	388	296	-23,8	126	106	-15,8	1.157	514	-55,6
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE 2=d-e-f	**9.843**	**8.187**	**-16,8**	**4.461**	**4.181**	**-6,3**	**1.259**	**1.238**	**-1,7**	**4.123**	**2.768**	**-32,9**
RISULTATO SPESE FINALI R=1+2	**23.499**	**21.745**	**-7,5**	**12.160**	**11.974**	**-1,5**	**3.499**	**3.488**	**-0,3**	**7.841**	**6.283**	**-19,9**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO – 3		**22.929**			**12.548**			**3.677**			**6.704**	
QUOTA OBIETTIVO ATTRIBUITO A ENTI LOCALI 4		224			158			64			3	
OBIETTIVO RIDETERMINATO O=3-4		**22.705**			**12.390**			**3.613**			**6.701**	
DIFFERENZA - R-O		**-960**			**-416**			**-126**			**-418**	
	Impegni											
SPESE CORRENTI - a	**87.627**	**88.753**	**1,3**	**53.468**	**54.773**	**2,4**	**13.308**	**13.755**	**3,4**	**20.852**	**20.225**	**-3,0**
Spese correnti per la sanità - b	71.609	73.311	2,4	44.378	46.001	3,7	10.767	11.165	3,7	16.464	16.145	-1,9
Altre spese correnti escluse - c	1.146	960	-16,2	652	610	-6,5	139	151	8,6	355	199	-43,8
SPESE CORRENTI NETTE 1=a-b-c	**14.873**	**14.483**	**-2,6**	**8.438**	**8.163**	**-3,3**	**2.402**	**2.439**	**1,5**	**4.033**	**3.881**	**-3,8**
SPESE IN CONTO CAPITALE (d)	**12.727**	**11.330**	**-11,0**	**5.680**	**5.450**	**-4,0**	**1.638**	**1.774**	**8,3**	**5.409**	**4.106**	**-24,1**
Spese c/capitale per la sanità(e)	973	791	-18,6	457	311	-31,9	168	324	92,7	348	157	-55,0
Altre spese c/capitale escluse(f)	1.709	1.380	-19,3	426	405	-5,0	107	131	22,4	1.177	844	-28,3
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE 2=d-e-f	**10.045**	**9.159**	**-8,8**	**4.797**	**4.734**	**-1,3**	**1.363**	**1.320**	**-3,2**	**3.885**	**3.105**	**-20,1**
RISULTATO R=1+2	**24.918**	**23.641**	**-5,1**	**13.235**	**12.897**	**-2,6**	**3.766**	**3.759**	**-0,2**	**7.918**	**6.986**	**-11,8**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO – O		**26.320**			**13.535**			**4.153**			**8.632**	
DIFFERENZA R-O (- rispettato; + non rispettato)		**-2.679**			**-638**			**-394**			**-1.647**	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il rispetto dell'obiettivo in termini di spese compensate è stato ottenuto soprattutto con una forte riduzione degli acquisti di beni e servizi (-49 per cento) e grazie alla flessione del 25 per cento degli oneri per interessi.

Nel caso della regione Puglia, il ridimensionamento degli impegni e il corrispettivo incremento dei pagamenti è stato di minori dimensioni (104 milioni). Esso, tuttavia, non sembra avere inciso sull'operatività dell'ente (se non facendogli conseguire un positivo effetto di contenimento degli impegni correnti). A consuntivo, infatti, i pagamenti sono stati di oltre 215 milioni inferiori all'obiettivo corretto, rendendo, almeno sotto questo aspetto, ininfluente il beneficio acquisito.

Tavola R1.2

IL PATTO DI STABILITÀ. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE (RSS) NEL 2010

(milioni di euro)

	Totale			Nord			Sud		
	2009	**2010**	**var%**	**2009**	**2010**	**var%**	**2009**	**2010**	**var%**
	Pagamenti								
SPESE CORRENTI - a	**27.149**	**25.550**	**-5,9**	**6.460**	**5.432**	**-15,9**	**20.689**	**20.118**	**-2,8**
Spese correnti per la sanità - b	14.432	14.153	-1,9	2.737	2.552	-6,7	11.695	11.601	-0,8
Altre spese correnti escluse - c	4.467	2.722	-39,1	2.593	1.612	-37,8	1.874	1.111	-40,7
SPESE CORRENTI NETTE 1=a-b-c	**8.250**	**8.674**	**5,1**	**1.131**	**1.268**	**12,1**	**7.119**	**7.407**	**4,0**
SPESE IN CONTO CAPITALE (d)	**5.918**	**4.855**	**-18,0**	**2.029**	**1.420**	**-30,0**	**3.889**	**3.435**	**-11,7**
Spese c/capitale per la sanità(e)	280	372	33,1	88	143	61,6	191	229	19,9
Altre spese c/capitale escluse(f)	1.699	871	-48,8	905	410	-54,7	794	460	-42,0
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE 2=d-e-f	**3.939**	**3.612**	**-8,3**	**1.036**	**867**	**-16,3**	**2.903**	**2.745**	**-5,5**
RISULTATO SPESE FINALI R=1+2	**12.189**	**12.287**	**0,8**	**2.166**	**2.135**	**-1,5**	**10.022**	**10.152**	**1,3**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO SPESE FINALI 3		**12.560**			**2.394**			**10.167**	
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI 4		0			0			0	
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO O=3-4		**12.560**			**2.394**			**10.167**	
DIFFERENZA R-O (- rispettato; + non rispettato)		**-274**			**-259**			**-15**	
	Impegni								
SPESE CORRENTI - a	**27.287**	**26.993**	**-1,1**	**5.805**	**6.009**	**3,5**	**21.482**	**20.984**	**-2,3**
Spese correnti per la sanità - b	14.251	14.939	4,8	2.567	2.593	1,0	11.684	12.346	5,7
Altre spese correnti escluse - c	3.904	2.869	-26,5	2.100	2.079	-1,0	1.805	790	-56,2
SPESE CORRENTI NETTE 1=a-b-c	**9.131**	**9.185**	**0,6**	**1.138**	**1.338**	**17,5**	**7.993**	**7.847**	**-1,8**
SPESE IN CONTO CAPITALE (d)	**6.392**	**5.874**	**-8,1**	**2.061**	**1.553**	**-24,6**	**4.331**	**4.321**	**-0,2**
Spese c/capitale per la sanità(e)	448	397	-11,4	126	148	17,3	322	249	-22,6
Altre spese c/capitale escluse(f)	1.664	1.146	-31,1	922	449	-51,4	742	697	-6,0
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE 2=d-e-f	**4.280**	**4.331**	**1,2**	**1.012**	**956**	**-5,5**	**3.267**	**3.375**	**3,3**
RISULTATO R=1+2	**13.411**	**13.516**	**0,8**	**2.151**	**2.294**	**6,7**	**11.260**	**11.222**	**-0,3**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO - O		**14.500**			**2.511**			**11.989**	
DIFFERENZA R-O (- rispettato; + non rispettato)		**-984**			**-217**			**-767**	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Anche nel caso delle Regioni a statuto speciale (RSS), l'obiettivo risulta rispettato, sia in termini di pagamenti che di impegni e, come nel caso delle Regioni a statuto ordinario, il vincolo sugli impegni è stato meno stringente di quello sui pagamenti. Il risultato è stato inferiore del 7 per cento al limite nel caso degli impegni (importo che cresce all'8,7 per cento nelle Regioni del Nord ed è del 6,4 per cento nel Sud) e dell'1,8 per cento nel caso dei pagamenti. In questo caso, mentre le Regioni del Nord si sono mantenute ampiamento al di sotto del livello obiettivo (con una differenza di circa il 9 per cento), quelle del Sud hanno avuto margini molto limitati (la differenza con l'obiettivo di solo lo 0,2 per cento).

La riduzione degli impegni correnti è nel complesso limitata (-1,1 per cento), mentre si fa più

consistente quella in conto capitale (-8,1 per cento). Gli andamenti evidenziati sono tuttavia il risultato di variazioni molto diverse tra Regioni, senza una definita omogeneità territoriale e frutto, probabilmente, di elementi particolari di cui risente la gestione e che si riverberano anche nelle esclusioni dal calcolo del Patto concordate in sede di definizione degli obiettivi individuali.

Positivo il riscontro anche nel caso dell'ultima "tipologia" di Patto, basata su obiettivi concordati, calcolati in termini di competenza mista e relativa alle Province di Trento e Bolzano e alla regione Trentino Alto Adige. Nel caso di entrambe le Province, il saldo ottenuto nel 2010 si pone ampiamente al di sopra di quello concordato[5]. Semmai stupisce la dimensione assoluta dei disavanzi ammessi che, seppur in miglioramento, rispetto al 2009 (quando erano al di sopra dei 2.000 milioni), rimangono sempre superiori ai 1.500 milioni nel complesso regionale, un importo di rilievo, specie se comparato con l'obiettivo di disavanzo e il miglioramento dello stesso posto (in termini di contabilità nazionale) al complesso delle Regioni.

Nel complesso, quindi, si conferma il conseguimento da parte delle Regioni del Patto concordato per il 2010.

I risultati del monitoraggio consentono alcune osservazioni sull'operare del meccanismo che ha regolato il contributo regionale agli obiettivi di finanza pubblica alla vigilia di un nuovo cambiamento.

Va, innanzitutto, rilevato che la riproposizione di alcune misure di alleggerimento del Patto, che lo scorso anno erano state per alcune Regioni determinanti, come l'esclusione delle somme corrisposte agli enti e relative ad esercizi pregressi, si è rilevata utile solo in alcuni casi e per importi non rilevanti.

Si conferma limitato l'effetto riconducibile alle spese correnti correlate a finanziamenti UE (in totale una variazione per circa 20 milioni) e a quelle relative agli accordi sugli ammortizzatori sociali, che si mantengono sostanzialmente sui livelli del 2009 (97 milioni).

In crescita del 45 per cento sono, invece, gli utilizzi della revisione degli obiettivi regionali a fronte di maggiori margini di spesa per le amministrazioni locali. Le Regioni che hanno autorizzato nell'anno pagamenti ai rispettivi enti locali sono sei, per la somma complessiva di 376,1 milioni (erano stati 257,7 nel 2009). Si tratta di Basilicata (2,5 milioni), Emilia Romagna (92,7 milioni), Lazio (152 milioni), Piemonte (65 milioni), Toscana (60 milioni) e Umbria (3,8 milioni). Alcune Regioni che avevano attivato tale possibilità nel 2009 non hanno ritenuto o potuto replicarla: si tratta della Lombardia e della Liguria (rispettivamente, 40 milioni e 2,9 milioni nel 2009).

[5] Per un'analisi di dettaglio del risultato delle Province autonome di Bolzano e di Trento e delle Regione Trentino Alto Adige si rinvia al Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2011

RIQUADRO 2. IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI

Il Patto per i Comuni. Primi risultati

Il concorso dei Comuni alla manovra di finanza pubblica per il 2010 era quantificato in 2.350 milioni, correzione necessaria per consentire al comparto di conseguire un saldo programmatico di indebitamento netto pari a 474 milioni[6]. Per la prima volta, dunque, le amministrazioni comunali erano tenute a realizzare un saldo di competenza mista positivo.

L'obiettivo complessivo è stato poi declinato in saldi programmatici individuali, calcolati secondo le stesse modalità dell'anno precedente, ma applicando coefficienti di correzione in parte più onerosi (fino al 110 per cento di miglioramento del saldo base) che, tuttavia, non hanno determinato per tutti i Comuni assoggettati ai vincoli il passaggio ad obiettivi di saldo positivo.

Sulla base del monitoraggio del Patto 2010[7], le performance dei Comuni sono risultate più che positive: gli obiettivi fissati sono stati conseguiti pienamente ed il grado di inadempienza può definirsi marginale: il 2,2 per cento, la percentuale in assoluto più bassa mai registrata nelle pur differenti versioni del Patto. Sono sei gli ambiti territoriali in cui si raggiunge il rispetto da parte di tutti i Comuni soggetti alle regole, e nelle altre aree non si scende comunque sotto il 94 per cento (la Calabria presenta la percentuale più elevata di inadempienti – 5,3 per cento – che risulta tuttavia molto inferiore alla percentuale nazionale registrata lo scorso anno, 9,8 per cento). Sotto l'aspetto dimensionale si conferma la concentrazione delle inadempienze nei Comuni di piccole dimensioni (fino a 20.000 abitanti).

Tavola R2.1

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO: I RISULTATI DEI COMUNI NEL 2010

	migliaia di euro
entrate tributarie	16.988.501
contributi e trasferimenti correnti	16.015.391
entrate extratributarie	8.515.936
totale entrate correnti	**41.519.828**
entrate correnti sterilizzate	390.079
altre voci escluse	151.156
totale entrate correnti nette	**40.978.614**
entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti	**8.411.822**
entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	1.467.255
entrate in conto capitale sterilizzate	686.404
altre voci escluse	80.870
totale entrate in conto capitale nette	**6.177.293**
spese correnti	39.132.638
spese correnti sterilizzate	390.379
totale spese correnti nette	**38.742.259**
spese in conto capitale	9.612.703
spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	1.194.454
pagamenti in conto capitale autorizzati dalle Regioni (art. 4, comma 4-sexies, legge n. 42/2010)	159.919
pagamenti in conto capitale nei limiti dello 0,75% dei residui passivi 2008 (art.14,comma11/33-ter, DL n.78/2010)	261.568
spese in conto capitale sterilizzate	781.263
altre voci escluse	741
totale spese in conto capitale nette	**7.214.758**
entrate finali nette	47.155.907
spese finali nette	45.957.018
SALDO FINANZIARIO	1.198.889
effetti finanziari delle sanzioni per mancato rispetto 2009	46.309
SALDO FINANZIARIO NETTO	**1.152.580**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2010	**339.724**
differenza	812.856

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[6] Dalla RT al DL 112/2008.

[7] Dati estratti dal sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato nela prima decade di aprile

In termini finanziari viene conseguito un saldo di competenza mista di 1.152,5 milioni rispetto ad un obiettivo di avanzo pari a 339,7 milioni. Come negli anni precedenti, quindi, gli enti sono riusciti a realizzare un extra risparmio (812,8 milioni di surplus), anche a fronte di un obiettivo decisamente più impegnativo.

Come nelle precedenti versioni del Patto, sul saldo finale sono state sterilizzate alcune voci di entrata e di spesa al fine di evitare che l'esigenza di rispetto degli obiettivi comportasse il ritardo di interventi straordinari e di carattere emergenziale ovvero spese finanziate con fondi europei; altre esclusioni invece hanno riguardato i soli pagamenti in conto capitale e sono state finalizzate a correggere la compressione degli investimenti ed il rallentamento dei pagamenti per le opere giunte in fase di liquidazione, fenomeni non di rado connessi proprio alla necessità di rispettare i vincoli del Patto. Si tratta di una replica delle misure agevolative disposte già nel 2009, anche se per il 2010 la consistenza degli incentivi è notevolmente ridotta (il totale dei pagamenti esclusi grazie alle quote autorizzate dalle Regioni e alla detrazione dei pagamenti effettuati nei limiti dello 0,75 per cento dei residui in conto capitale 2008 ammonta a 421 milioni per i 2.269 Comuni del monitoraggio, contro 1.690 milioni scontati dal Patto 2009 da parte di 2.244 Comuni).

Tuttavia, anche nel 2010 queste ultime misure di flessibilizzazione hanno avuto un'efficacia limitata. Per 1.493 Comuni (oltre il 50 per cento di quelli soggetti al Patto) le agevolazioni si sono dimostrate superflue, perché gli enti sarebbero risultati adempienti anche non escludendo le quote di pagamenti autorizzate dalla regione e concesse dallo Stato nel limite dello 0,75 per cento dei residui passivi in conto capitale. Per i 50 Comuni non rispettosi del Patto le misure agevolative non hanno esplicato alcuna efficacia e sono risultate del tutto insufficienti a coprire la differenza negativa dall'obiettivo.

Tavola R2.2

GLI EFFETTI DELLE MISURE ESAPNSIVE DELLA SPESA IN CONTO CAPITALE

(migliaia di euro)

	n. enti	pagamenti autorizzati dalle Regioni *	pagamenti nei limiti dello 0,75% dei residui 2008**	totale pagamenti esclusi dal patto per incentivi agli investimenti	spesa in conto capitale al netto delle concessioni di crediti	incidenza % delle voci escluse sulla spesa in conto capitale rilevante per il patto		
		1	*2*	*3=1+2*	*4*	*5=1/4*	*6=2/4*	*7=3/4*
tutti i Comuni	2269	159.919	261.568	421.487	8.418.249	1,90	3,11	5,01
Comuni che avrebbero rispettato il patto anche in assenza delle misure correttive	1493	19.588	112.340	131.928	4.249.791	0,46	2,64	3,10
Comuni che non hanno rispettato il patto	50	243	1.861	2.104	113.844	0,21	1,63	1,85
Comuni che hanno rispettato il patto grazie all'applicazione delle misure correttive	726	140.088	147.367	287.455	4.054.614	3,46	3,63	7,09

*art. 4, comma 4-sexies, l. n. 42/2010; **art. 14, commi 11 e 33-ter, DL 78/2010

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola R2.3

GLI EFFETTI PRODOTTI DALLE MISURE ESPANSIVE SUI SALDI FINANZIARI DEI COMUNI

(migliaia di euro)

Zona	n. enti	obiettivo 2010	saldo finanziario 2010	saldo finanziario al netto degli effetti delle misure correttive migliorative (incentivi alla spesa capitale concessi dalle Regioni e	differenza	differenza
		a	*b*	*c*	*b-a*	*c-a*
tutti i Comuni	2269	339.724	1.152.580	731.093	812.856	391.369
Comuni che avrebbero rispettato il Patto anche in assenza delle misure correttive	1493	77.193	894.663	762.735	817.469	685.541
Comuni che non hanno rispettato il Patto	50	32.145	-42.441	-44.545	-74.586	-76.690
Comuni che hanno rispettato il Patto grazie alle misure agevolative	726	230.385	300.358	12.903	69.973	-217.482

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando al livello di pagamenti che ciascun comune avrebbe potuto sostenere senza compromettere il rispetto del Patto e mantenendo invariato il volume di entrate e di spesa corrente, si nota che gli enti, nel loro complesso, si sono mantenuti al di sotto del target consentito di circa il 10 per cento; in particolare, i Comuni che avrebbero rispettato il Patto anche in assenza di misure agevolative hanno effettuato pagamenti per spesa in conto capitale per un importo del 18 per cento inferiore a quello consentito, mentre i Comuni per i quali i benefici previsti dall'art. 4, comma 4sexies, della legge 42/2010 e dall'art. 14, commi 1 e 33ter del DL 78/2010 sono stati determinanti, presentano uno scostamento tra i pagamenti sostenibili e quelli effettivi del -2 per cento.

Tavola R2.4

LA SPESA IN CONTO CAPITALE TEORICAMENTE SOSTENIBILE ED IL LIVELLO DEI PAGAMENTI EFFETTIVI

(migliaia di euro)

Zona	n. enti	livello teorico di pagamenti in conto capitale sostenibile	pagamenti conto capitale sostenuti al lordo delle misure incentivanti	pagamenti in conto capitale sostenuti al netto delle misure incentivanti	scostamento % tra livello teorico e spesa effettivamente sostenuta al lordo degli incentivi	scostamento % tra livello teorico e spesa effettivamente sostenuta al netto degli incentivi
tutti i Comuni	2269	8.073.923	7.683.230	7.214.758	*-4,8*	*-10,6*
Comuni che avrebbero rispettato il Patto anche in assenza delle misure correttive	1493	4.714.895	4.036.014	3.858.365	*-14,4*	*-18,2*
Comuni che non hanno rispettato il Patto	50	40.196	112.814	110.710	*180,7*	*175,4*
Comuni che hanno rispettato il Patto grazie alle misure agevolative	726	3.318.833	3.534.402	3.245.683	*6,5*	*-2,2*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Primi risultati delle Province

Nel 2010 alle Province era richiesto di migliorare il disavanzo in termini di competenza mista applicando una correzione pari a 550 milioni; attraverso questa manovra il sottocomparto avrebbe conseguito un indebitamento netto pari a -1.013 milioni[8]*.*

Tale obiettivo si è tradotto, in termini di Patto di stabilità, in un saldo programmatico complessivo di -66 milioni, ottenuto come sommatoria degli obiettivi individuali calcolati applicando al saldo base di riferimento (il 2007) coefficienti di correzione differenziati – da -10 a 82 per cento – a seconda del grado di virtuosità dell'ente. Nonostante il miglioramento ambizioso richiesto in

[8] Quantificazione esposta nella RT al DL 112/2008.

alcuni casi, ancora nel 2010, solo il 33,6 per cento delle Province arriva a determinare un obiettivo di avanzo.

I risultati aggregati sono positivi: l'intero sottocomparto realizza, per la prima volta, un saldo finale positivo, pari a 61,8 milioni, corrispondente ad un surplus di risparmio di circa 128 milioni. Rimane inadempiente una sola provincia, che registra uno scostamento negativo rispetto all'obiettivo piuttosto consistente (-24 milioni), determinato da un elevato livello di pagamenti in conto capitale che, a fronte di scarse entrate straordinarie ed in assenza di interventi di recupero regionale, non ha trovato adeguata compensazione, nonostante il margine positivo realizzato nella parte corrente del bilancio.

Tavola R2.5

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO: I RISULTATI DELLE PROVINCE NEL 2010

(migliaia di euro)

entrate tributarie	*4.719.274*
contributi e trasferimenti correnti	*4.110.680*
entrate extratributarie	*707.950*
totale entrate correnti	**9.537.904**
entrate correnti sterilizzate ed escluse	270.360
totale entrate correnti nette	**9.267.544**
entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti	**1.884.704**
entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	427.977
entrate in conto capitale sterilizzate ed escluse	107.252
totale entrate in conto capitale nette	**1.349.475**
spese correnti	8.729.116
spese correnti sterilizzate ed escluse	272.255
totale spese correnti nette	**8.456.861**
spese in conto capitale	**2.771.090**
spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	244.207
pagamenti in conto capitale autorizzati dalle Regioni (art. 4, comma 4-sexies, legge n. 42/2010)	220.184
Pagamenti(cc e cr) effettuati sensi art.14,comma11/33-ter,decreto n.78/2010,come convertito(importo minore 0,75% ammontare residui pass. in c/c al 31 dic	100.954
altre spese in conto capitale sterilizzate ed escluse	109.547
totale spese in conto capitale nette	**2.096.198**
entrate finali nette	10.617.019
spese finali nette	10.553.059
SALDO FINANZIARIO	63.960
effetti finanziari delle sanzioni per mancato rispetto 2009	2.064
SALDO FINANZIARIO NETTO	**61.896**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2010	**-66.002**
Differenza	127.898

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola R2.6

MISURA DELLA FLESSIBILIZZAZIONE DEL PATTO 2010 DELLE PROVINCE

	CENTRO	ISOLE	NORD-EST	NORD-OVEST	SUD	Totale complessivo
n. Province	*21*	*17*	*16*	*23*	*23*	*100*
						(migliaia di euro)
Pagamenti in conto residui di cui art.7-quater,comma1, lett.a) della legge n. 33/2009 (art.4, comma4-sexies,legge n.42/2010)	152.000	0	40.800	17.846	1.712	212.358
Pagamenti per spese in conto capitale di cui art.7-quater,comma1,lett.b) della legge n.33/2009 (art.4,comma4 -sexies,legge n.42/2010)	0	826	7.000	0	0	7.826
Pagamenti (cc e cr) effettuati sensi art.14,comma11/33-ter,decreto n.78/2010 (importo minore 0,75% ammontare residui pass. in c/c al 31 dicembre 2008)	17.992	9.931	12.812	26.469	33.750	100.954
Totale voci escluse ai sensi della legge 42/2010 e del DL 78/2010	**169.992**	**10.757**	**60.612**	**44.315**	**35.462**	**321.138**
Spesa in conto capitale rilevante per il patto senza le esclusioni previste dalla legge 33/2009 e dal d.l. 78/2010	554.516	196.971	439.805	610.747	615.297	2.417.336
Inc. % delle voci escluse sulla spesa in conto capitale complessiva (al netto delle concessioni di credito)	**30,7**	**5,5**	**13,8**	**7,3**	**5,8**	**13,3**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Anche le misure di flessibilizzazione del Patto, hanno avuto un'efficacia limitata dal punto di vista della potenziale espansione degli investimenti, mentre sono risultate determinanti ai fini del rispetto degli obiettivi nel 59 per cento dei casi. Particolarmente positivo il ruolo giocato dai contributi resi disponibili dalle Regioni che dai 25 milioni del 2009, sono passati ad oltre 220 nel 2010.

RIQUADRO 3. IL PATTO TERRITORIALE

I buoni risultati conseguiti nel 2010 vanno valutati tenendo conto dell'esito positivo delle prime sperimentazioni del Patto regionalizzato. I dati del monitoraggio mostrano che, rispetto al 2009, l'entità finanziaria dei pagamenti autorizzati dalle Regioni agli enti locali è cresciuta, ma si è distribuita diversamente tra Province e Comuni: le prime hanno ottenuto un beneficio di circa 200 milioni in più rispetto allo scorso anno e ciò ha comportato che oltre i due terzi dell'ammontare complessivo di agevolazioni è frutto dell'intervento regionale, mentre nei Comuni la quota svincolata è passata da 213 milioni del 2009 a 160 milioni; si è ridotto anche il numero di Comuni che ha avuto accesso al beneficio (da 337 a 204), ma è aumentato, in percentuale, il numero degli enti per i quali l'esclusione di questi pagamenti è divenuta determinante ai fini del rispetto dell'obiettivo.

La contrazione della quota concessa ai Comuni, risultante dal monitoraggio, va letta alla luce dell'evoluzione che, limitatamente ad alcuni ambiti territoriali, ha avuto il patto regionale orizzontale[9].

Tavola R3.1

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE AUTORIZZATI DALLE REGIONI

(migliaia di euro)

Regione	Enti che hanno effettuato pagamenti autorizzati dalla Regione	Enti che hanno rispettato il patto grazie all'esclusione dei pagamenti autorizzati dalla Regione	Spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti	Pagamenti autorizzati dalla Regione ai sensi art. 7quater l. 33/09	inc% dei pagamenti autorizzati sulla spesa capitale al netto delle concessioni	pagamenti conto capitale al netto concessioni relativi a tutti i Comuni della regione	Inc % dei pagamenti autorizzati sul totale dei pagamenti in conto cap al netto delle concessioni
			a	*b*	*c=b/a*	*d*	*e=b/d*
Abruzzo	1		321	4	1,2	197.068	0,0
Basilicata	3	1	14.414	3.843	26,7	98.327	3,9
Calabria	6	5	11.561	1.377	11,9	223.303	0,6
Campania	2	2	7.745	1.405	18,1	930.832	0,2
Emilia-Romagna	25	21	62.712	35.757	57,0	654.272	5,5
Lazio	2	1	6.458	986	15,3	421.448	0,2
Liguria	1		3.515	71	2,0	327.768	0,0
Lombardia	13	4	30.828	2.186	7,1	1.516.318	0,1
Piemonte	112	89	343.251	47.268	13,8	635.571	7,4
Puglia	2	2	2.725	657	24,1	477.708	0,1
Sardegna	1		2.247	104	4,6	338.539	0,0
Sicilia	9	4	11.580	4.412	38,1	570.938	0,8
Toscana	19	15	255.214	59.692	23,4	729.905	8,2
Umbria	3	2	42.333	1.698	4,0	287.509	0,6
Veneto	5	4	13.294	459	3,5	779.729	0,1
Italia	204	150	808.198	159.919	19,8	8.418.249	1,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

[9] Sul travaso di risorse dai Comuni alle Province gioca un ruolo fondamentale il meccanismo del Patto regionalizzato deliberato dalla regione Lazio, che ha messo a disposizione degli enti locali 152 milioni (recuperati dal proprio obiettivo di cassa) ripartendoli in senso "verticale" tra le Province; queste, a loro volta avrebbero messo a disposizione dei Comuni una parte del beneficio ricevuto attraverso un meccanismo di compensazione orizzontale.

Già nel 2010, infatti, al Patto regionale c.d. verticale si sono affiancate le prime sperimentazioni di Patto c.d. orizzontale, previsto dall'art. 77-ter, comma 11, della legge 133/2008 e confermato nella legge 42/2009 di delega in materia di federalismo fiscale, che dà facoltà alle Regioni di adattare le regole dettate dalla disciplina nazionale alla diversità e specificità delle situazioni finanziarie degli enti locali del proprio territorio.

Le Regioni che risulta abbiano provveduto a deliberare una disciplina in deroga rispetto alle regole nazionali sono: il Piemonte (regione pilota già nel 2009), la Toscana, il Lazio, l'Emilia Romagna e la Sardegna (per queste ultime due Regioni la disciplina è stata introdotta a fine 2010 per l'anno 2011).

Seppure con tempistiche e modalità differenti sul territorio nazionale, questo nuovo strumento per la gestione del meccanismo che garantisce il contributo delle amministrazioni territoriali al miglioramento dei saldi di finanza pubblica sta muovendo i primi passi, giusto nel momento di passaggio al sistema federale che ridisegna i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

Per le Regioni partite già nel 2010 si è trattato di una sorta di sperimentazione, con risultati ancora limitati in termini di enti che hanno partecipato alla procedura di compensazione e di spazi finanziari recuperati. Non sempre, infatti, si è realizzata una condizione di equilibrio tra enti disposti a cedere e quelli nella necessità di richiedere margini finanziari; in altri casi, gli enti con fabbisogno finanziario sono risultati carenti sotto il profilo dei requisiti necessari per accedere al beneficio. In Piemonte con il meccanismo della compensazione tra enti locali sono stati redistribuiti 3,7 milioni, in Toscana 871 mila euro e nel Lazio 115,1 milioni.

Per quanto riguarda la normativa regionale con la quale è stata data attuazione all'art. 77-ter, comma 11, del DL 112/2008 ed all'art. 17 lett. c) della L. 42/2009 si rinvia alla rassegna proposta nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2011, in questa sede torna a sottolinearsi l'importanza crescente che va assumendo la regione quale cabina di regia per garantire la coerenza degli interventi disciplinati a livello territoriale, per attivare azioni organiche dalla programmazione alla realizzazione delle opere pubbliche, nonché per definire un sistema di regole e di parametri che consenta di individuare la concreta capacità di utilizzo delle risorse da parte delle autonomie locali e di sfruttarla pienamente.

D'altra parte, però, si ribadisce la criticità insita in modelli di coordinamento regionale molto diversificati tra loro in cui il ruolo della regione, in alcuni casi, è soltanto quello di redistribuire le eccedenze ed i fabbisogni finanziari degli enti, mentre in altri casi, si delinea come coordinamento forte della finanza locale attraverso il quale dare attuazione ad un sistema di vincoli parallelo e aggiuntivo rispetto a quello nazionale e la regione si pone quale unico referente del Patto territoriale e soggetto garante della flessibilizzazione delle regole nel rispetto della stabilità dei saldi aggregati.

L'interazione tra i diversi modelli operativi che, da ora in avanti, esprimeranno la regola fiscale che disciplina il concorso del mondo delle autonomie al risanamento dei conti pubblici, si fa dunque complesso e richiede una non semplice sinergia degli strumenti nazionali e regionali.

A tale scopo sarà di fondamentale ausilio il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 1, comma 141 della legge di stabilità del 2011 (che risulta essere stato licenziato dai tavoli tecnici della Conferenza Unificata) e che dovrebbe indicare le linee guida a presidio dell'unitarietà del sistema Patto nonostante le sue differenti declinazioni territoriali.

Da non sottovalutare, infine, in tale contesto, la strategicità di un sistema di monitoraggio centrale, che faccia da collettore di tutte le informazioni di provenienza locale e regionale e che sia in grado di interfacciarsi con i controlli e le verifiche attivati a livello regionale.

LA SPESA DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E LA SPESA PENSIONISTICA

Nel 2010, la spesa pensionistica è aumentata del 2,1 per cento, un saggio pari a circa la metà di quello sperimentato nel 2009 (4,2 per cento). Il rallentamento della dinamica è attribuibile tanto alla minore inflazione, che ha contenuto l'adeguamento automatico dei trattamenti a tre punti decimali (3,5 punti nel 2009), quanto alla sostanziale invarianza del numero di pensioni erogate. In rapporto al Pil, la spesa pensionistica si è stabilizzata a un livello del 15,3 per cento, un decimo più che nell'anno precedente.

Come per altre voci di spesa corrente, gli andamenti del 2010 non sono sufficienti a riassorbire i consistenti aumenti registrati nel biennio 2008-09. La spesa pensionistica era infatti pari al 13,9 per cento del prodotto nel 2007 ed era prevista, dai primi documenti di legislatura, attestarsi al 14,3 per cento nel 2010.

Anche al fine di recuperare questi scostamenti, con il DL 78/2010 sono state adottate nuove misure, volte a ricondurre la spesa pensionistica sul sentiero della sostenibilità di lungo periodo. Tre sono le innovazioni principali adottate: un nuovo regime della decorrenza, in vigore dal gennaio 2011, che unifica i trattamenti di vecchiaia e anzianità, e prevede un' attesa tra maturazione dei requisiti e fruibilità del trattamento pari a 12 mesi per i lavoratori dipendenti e a di 18 mesi per i lavoratori autonomi (le così dette "finestre scorrevoli"); l'aumento del requisito di età per il pensionamento di anzianità delle donne dipendenti della pubblica amministrazione, elevato a 65 anni a partire dal 2010, in applicazione di una sentenza della Corte di giustizia europea; l'adeguamento dei requisiti di età per il pensionamento all'aumento della speranza di vita, che diviene automatico, con cadenza triennale, dopo il 2019 e fissa un primo slittamento di tre mesi nel 2013.

Secondo le valutazioni governative, l'insieme delle nuove misure produrrebbe un risparmio di spesa di 360 milioni nel 2011, che salirebbe a 3,5 miliardi nel 2013, con effetti permanenti nel lungo periodo quantificati in circa 1 miliardo.

Il DL 78/2010 ha inoltre disposto, con effetto immediato, e in attuazione della legge 247/2007 (protocollo sul Welfare), la soppressione di tre Enti previdenziali pubblici (IPOST, IPSEMA, ENAM), le cui funzioni sono state attribuite all'INPS, all'INAIL e all'INPDAP, con risparmi di spesa valutati superiori a 350 milioni annui.

Con riferimento agli andamenti di lungo periodo, ora inclusivi anche delle misure introdotte col DL 78/2010, i calcoli presentati nel DEF mostrano come la spesa pensionistica conserverebbe valori sul prodotto superiori al 15 per cento fino al 2040, per poi avviare una fase flettente che, ne riporterebbe il livello vicino al 13 per cento nel 2060. Gli andamenti dell'ultimo

triennio, attribuiti prevalentemente alla recessione del Pil, non comprometterebbero, pertanto, il rientro della curva della spesa, una volta che il nuovo regime contributivo sia andato pienamente a regime. Anche le valutazioni delle principali organizzazioni internazionali convengono sul fatto che le numerose riforme attuate a partire dal 1992, e che hanno trovato completamento nei provvedimenti del DL 78/2010, abbiano ripristinato andamenti di lungo periodo coerenti con la sostenibilità del bilancio pubblico.

Va peraltro osservato che, come esplicitato nel DEF, le valutazioni di lungo periodo assumono ipotesi di crescita, e in particolare andamenti della produttività del lavoro, più elevati di quelli riscontrati nell'ultimo decennio, anche prima che si manifestassero gli effetti recessivi della crisi finanziaria internazionale. Il recupero di più adeguati saggi di sviluppo e il riavvicinamento delle dinamiche della produttività del lavoro alla media europea costituiscono, pertanto, presupposti necessari anche per il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità della spesa pensionistica.

Gli andamenti generali della finanza pubblica trovano riflesso nel Conto degli Enti di previdenza e assistenza sociale (tavola 8).

Tavola 8

IL CONTO ECONOMICO DEGLI ENTI DI PREVIDENZA E ASSISTENZA

	Risultati				Variazioni		Scostamenti dalle stime	
	in milioni		in % del PIL		Assolute	%	DFP	DEF-DFP
	2009	2010	2009	2010	2010-2009	2010/2009	2010	diff. 2010
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	3.660	3.741	0,2	0,2	81	2,2	3.648	93
Consumi intermedi	2.556	2.867	0,2	0,2	311	12,2	2.972	-105
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	6.602	5.297	0,4	0,3	-1.305	-19,8	6.147	-850
Trasferimenti a altri soggetti	283.928	292.676	18,7	18,9	8.748	3,1	291.568	1.108
Altre uscite correnti	300	149	0	0	-151	-50,3	204	-55
Spese correnti netto interessi	**297.046**	**304.730**	**19,5**	**19,7**	**7.684**	**2,6**	**304.539**	**191**
interessi passivi	247	289	0,0	0,0	42	17	194	95
Totale spese correnti	**297.293**	**305.730**	**19,6**	**19,7**	**7.726**	**2,6**	**304.733**	**286**
Totale spese in conto capitale	**1.212**	**216**	**0,1**	**0,0**	**-996**	**-82,2**	**100**	**116**
Investimenti fissi lordi	1.212	216	0,1	0,0	-996	-82,2	100	116
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Trasferimenti a altri soggetti	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Altre uscite in conto capitale	0	0	0,0	0,0	0		0	0
Totale spese finali netto interessi	**298.258**	**304.946**	**19,6**	**19,7**	**6.688**	**2,2**	**304.639**	**307**
Totale spese finali	**298.505**	**305.235**	**19,6**	**19,7**	**6.730**	**2,3**	**304.833**	**402**

Fonte: ISTAT

I Conti della protezione sociale, diffusi a maggio dall'Istat per l'intera serie storica 1990-2010, contengono una puntuale distinzione fra gli andamenti della Previdenza, dell'Assistenza e della Sanità, tema, quest'ultimo, trattato in altra parte della presente relazione.

Le uscite del conto consolidato della Previdenza sono aumentate nel 2010 del 2,7 per cento in aggregato (4,5 per cento nel 2009), a sintesi di aumenti del 3,1 per cento per le prestazioni e del 3,9 per cento per i servizi amministrativi (3,7 per cento per i redditi, 11,4 per cento per i consumi intermedi). L'incremento delle entrate è stato invece pari al 5,6 per cento,

risultato ottenuto a fronte di una sostanziale invarianza dei flussi contributivi e di un aumento molto consistente delle contribuzioni diverse, facenti capo alle Amministrazioni centrali (+23,6 per cento, contro il +14 per cento del 2009). Il saldo è in questo modo tornato a segnare un attivo di quasi 6 miliardi, dopo il disavanzo di 2 miliardi registrato nel 2009.

I dati del conto consolidato dell'Assistenza evidenziano, per il 2010, uscite per 34,4 miliardi ed entrate di ammontare appena inferiore, per un saldo negativo pari a 16 milioni di euro, in linea con quello registrato l'anno precedente. Fra le uscite, sensibile è stata la riduzione delle prestazioni, diminuite del 5,8 per cento, dopo l'aumento dell'11,5 per cento del 2009. Il livello delle prestazioni assistenziali resta circa il 10 per cento al di sopra dei valori pre-crisi. Quasi invariata è stata la spesa per redditi, mentre quella per consumi intermedi è aumentata del 3,4 per cento.

Fra le entrate, costituite quasi esclusivamente da contribuzioni diverse, vi è stato un aumento delle voci facenti capo agli Enti di previdenza (5,6 per cento, rispetto all'1,3 per cento del 2009) e alle Amministrazioni locali (+4 per cento). Quest'ultimo valore è risultato in riduzione rispetto al 10,4 per cento del 2009.

Nel totale (comprendente pure la sanità) le uscite registrate dal Conto della Protezione sociale sono state pari, nel 2010, a 433,4 miliardi, con un incremento del 2,2 per cento, la metà di quanto osservato nel 2009. Un risultato largamente coincidente con l'andamento delle prestazioni, appunto aumentate del 2,5 per cento dopo il 4,4 per cento del 2009. Le entrate sono invece aumentate del 3,9 per cento, più che l'anno precedente (2,1 per cento), riportando così in equilibrio il saldo, che ha recuperato quasi interamente il passivo di 6,7 miliardi del 2009.

Questi andamenti trovano riflesso nel Conto degli Enti di previdenza e assistenza sociale. In particolare, anche in questo caso si rileva la moderata espansione, e anzi la riduzione in termini reali, delle spese per redditi e per consumi intermedi, entrambe aumentate dello 0,2 per cento rispetto al 2009. Gli esborsi contabilizzati come trasferimenti ad altri soggetti, e che includono l'erogazione dei trattamenti previdenziali e assistenziali, sono stati pari a 292.676 miliardi, in aumento di 8,7 miliardi e del 3,1 per cento nel confronto con il 2009. Complessivamente, le spese correnti sono aumentate del 2,6 per cento.

Anche gli Enti previdenziali e assistenziali hanno registrato, lo scorso anno, una flessione degli investimenti fissi lordi, ridottisi di circa un miliardo.

Dal lato delle entrate, i trasferimenti dalle altre Amministrazioni pubbliche, facenti capo quasi per intero allo Stato, sono aumentati del 18 per cento, salendo a 97,5 miliardi (82,6 miliardi nel 2009). Sono invece aumentate solo dello 0,5 per cento, a riflesso delle difficili condizioni del mercato del lavoro, le entrate contributive, risultate pari nel 2010 a poco più di 211 miliardi (209 miliardi nel 2009).

A sintesi di questi andamenti, il saldo degli Enti previdenziali e assistenziali ha mutato segno, passando da un disavanzo di 3,5 miliardi a una avanzo di 5,7 miliardi. L'andamento era atteso e già scontato nella DFP. Il confronto con questo documento evidenzia, tuttavia, un miglioramento del saldo inferiore alle aspettative per circa 1,85 miliardi, principalmente dovuto a un andamento delle entrate inferiore di circa 1,5 miliardi rispetto alle previsioni. A sua volta, questa minore entrata è stata indotta da una dinamica dei contributi inferiore alle attese (-2,6 miliardi), solo in parte compensata dai maggiori trasferimenti effettuati dalle altre Amministrazioni (1,2 miliardi).

Per effetto di questi andamenti, il settore degli Enti previdenziali e assistenziali ha determinato, nel confronto con le indicazioni programmatiche e a differenza di quanto riscontrato per gli altri livelli di amministrazione, un contributo al riequilibrio del saldo di bilancio complessivo inferiore a quanto atteso, per un ammontare pari a un decimo di punto in percentuale di Pil.

PAGINA BIANCA

IV. INFRASTRUTTURE, SANITÀ, ISTRUZIONE E RICERCA: LE TENDENZE DELLE POLITICHE PUBBLICHE

LE POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE

Investimenti pubblici e crescita economica

1. Il Documento di economia e finanza (DEF), che propone il percorso di riequilibrio dei conti pubblici e di realizzazione delle riforme strutturali per il quadriennio fino al 2014, delinea un quadro non rassicurante, nel quale appare centrale l'*impasse* di un'economia bloccata su un ritmo di crescita troppo basso (e, in ogni caso, lontano dalle dinamiche in atto negli altri principali paesi) e vincolata a severi obiettivi di riduzione del disavanzo e del debito pubblico.

La condizione di crescita lenta rende più arduo realizzare il necessario contenimento della spesa pubblica, che nelle proiezioni governative appare di portata rilevante.

Non sorprende, pertanto, che il profilo programmatico del DEF seguiti a penalizzare le spese per investimenti pubblici, in rapida flessione già nel 2010 e destinate a ridursi ancora nell'orizzonte temporale di riferimento del DEF.

Tali spese segnavano un'incidenza sul Pil del 3,5 per cento all'inizio degli anni ottanta, del 2,1 per cento nel 2010 e sono previste discendere all'1,6 per cento nel 2014. In tale anno, rispetto al 2009, il livello degli investimenti pubblici risulterebbe ridotto di oltre il 25 per cento per le amministrazioni pubbliche nel complesso e di quasi il 30 per cento per le amministrazioni locali. Una tendenza che palesa un orientamento contraddittorio con gli impegni programmatici di natura strutturale – ribaditi, da ultimo nel Piano nazionale di riforma e nel Piano per il Sud – volti al rilancio e all'accelerazione delle infrastrutture e delle opere pubbliche.

Del resto, se si escludessero dai futuri "tagli" le spese in conto capitale, la correzione necessaria sulla spesa corrente primaria assumerebbe dimensioni di difficile sostenibilità: per puntare all'azzeramento del disavanzo, senza modificare il livello attuale della pressione fiscale, essa dovrebbe ridursi di circa il 7 per cento in termini reali da oggi al 2014.

Anche se la sola dimensione finanziaria del capitale pubblico non è misura sufficiente per valutarne gli effetti sull'attività economica, si può comunque sostenere che, se la quota degli investimenti pubblici sul prodotto è sacrificata e indirizzata lungo un percorso di forte contrazione, si allontanano le prospettive di sviluppo economico, di aumento dell'occupazione e

di riduzione dei divari regionali, obiettivi al centro della "strategia di Lisbona" e prioritari nello stesso percorso di attuazione del federalismo.

2. Nell'analisi economica, gli investimenti pubblici e la dotazione infrastrutturale occupano un posto di rilievo, nella diffusa convinzione che essi rappresentino "le ruote – se non il motore – dell'attività economica". Il positivo legame tra capitale pubblico e crescita si determina attraverso gli effetti sulla produttività e sui costi per unità di prodotto: maggiori investimenti pubblici accrescono la dotazione complessiva di infrastrutture, quindi lo *stock* di capitale fisso pubblico, e ciò genera benefici alle imprese produttive in termini di riduzione dei costi e di crescita della concorrenza.

Sotto il profilo teorico, uno dei problemi della valutazione degli effetti degli investimenti pubblici sulla crescita discende dall'osservazione che la realizzazione di infrastrutture implica l'impiego di risorse che, in alternativa, potrebbero essere destinate ad altri usi produttivi. Inoltre, non va dimenticato che la "missione" affidata agli investimenti pubblici non è soltanto quella di migliorare l'allocazione delle risorse e di incrementare la produttività dei fattori, ma anche quella di garantire obiettivi solo indirettamente connessi alla crescita economica (come, ad esempio, la protezione ambientale) o che, comunque, richiedono l'impegno e l'iniziativa "pubblica" per la resa di servizi collettivi (come per le infrastrutture nella sanità e nell'istruzione).

Più controversa è la questione se un elevato livello di investimenti in infrastrutture pubbliche si ponga in una relazione di complementarietà o di sostituzione rispetto agli investimenti del settore privato. Resta, in ogni caso, empiricamente verificato che al consistente declino degli investimenti pubblici negli ultimi venti anni abbia corrisposto, in Europa, un forte rallentamento della produttività e della crescita economica.

3. Una riflessione sulle prospettive delle politiche delle infrastrutture in Italia deve, necessariamente, trarre avvio da una puntuale verifica della situazione di partenza. Al riguardo, è opinione diffusa che il nostro paese registri un ampio e crescente divario nella dotazione infrastrutturale, sia nei confronti degli altri maggiori paesi europei sia, all'interno, tra regioni del Centro-Nord e Mezzogiorno. E che tale divario pregiudichi la ripresa economica, in una fase nella quale il recupero di tassi di crescita più elevati costituisce l'obiettivo prioritario della politica economica (secondo stime della Banca d'Italia, il tasso di crescita del prodotto potenziale risulta, in Italia, in rapida caduta, dall'1,5 per cento del 2007 allo 0,3 per cento previsto per il 2011).

La misurazione del divario infrastrutturale tra paesi o tra regioni è un'operazione complessa sul piano metodologico: gli indicatori disponibili privilegiano, infatti, una rappresentazione parziale degli investimenti pubblici, riferendosi o alle dimensioni finanziarie o, in alternativa, alle dotazioni fisiche delle infrastrutture. E, in entrambi i casi, non cogliendo aspetti di grande rilievo, quali l'efficienza dei servizi resi e l'intensità dell'utilizzo dell'opera infrastrutturale.

Confronti e graduatorie vanno, pertanto, letti con cautela. Pur con tale doverosa avvertenza, le elaborazioni disponibili offrono un quadro non favorevole all'Italia. Secondo recenti valutazioni del *World Economic Forum*, che costruisce un indicatore sintetico sulla dotazione infrastrutturale (a sua volta basato sulla misurazione della posizione relativa di ciascun paese in otto sottocategorie di infrastrutture), l'Italia occuperebbe, attualmente, il 73esimo posto su 134 paesi, in una graduatoria che vede la Germania al terzo, la Francia al quarto, il Regno Unito al ventiquattresimo e la Spagna al ventisettesimo posto.

Va, peraltro, ribadito come le rilevazioni fondate essenzialmente sulle dotazioni "fisiche" di capitale pubblico non diano conto, compiutamente, della qualità del sistema infrastrutturale del Paese e delle diverse aree territoriali. La funzionalità e la qualità dei progetti e delle realizzazioni e la loro interconnessione con il sistema produttivo rappresentano fattori ulteriori di differenziazione e di divario.

Il ritardo infrastrutturale verificato nel confronto europeo si ripete a livello nazionale, se si comparano le dotazioni del Mezzogiorno con quelle del Centro-Nord. Anche in questo caso, infatti, vi è evidenza di uno svantaggio strutturale delle regioni meridionali, tanto da poter ritenere che la penalizzazione dell'Italia nelle graduatorie internazionali derivi, in buona misura, dalle carenze che si riscontrano nel Sud. In buona misura ma non del tutto, poiché, se si guarda alle infrastrutture di trasporto (strade, autostrade e ferrovie) – il settore nel quale il nostro ritardo è più pronunciato - anche le aree più attrezzate del Nord appaiono sottodimensionate nel confronto con le regioni più avanzate del resto d'Europa.

Le risorse pubbliche per le infrastrutture: un confronto europeo.

4. Nel dibattito sulla questione infrastrutturale, si tende a rapportare l'inadeguatezza dello *stock* di capitale pubblico ad un insufficiente livello di spesa pubblica per investimenti o, più in generale, di spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche. Più specificamente, il divario tra l'Italia e gli altri Paesi europei e, all'interno del territorio nazionale, tra Centro-Nord e Mezzogiorno, sarebbe imputabile al fatto che l'Italia spende meno degli altri paesi e il Mezzogiorno meno del resto d'Italia.

Si tratta di un aspetto controverso, che richiede qualche puntualizzazione con riguardo sia all'arco temporale di riferimento che ad alcune necessarie precisazioni di ordine definitorio.

Quanto al primo punto, se si fa riferimento al lungo periodo, si osserva che la tendenza al declino delle spese in conto capitale delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali – e, in particolare, degli investimenti pubblici – è un *trend* che, da decenni, accomuna la generalità dei paesi occidentali.

Già dagli anni settanta, infatti, è iniziata una graduale discesa della spesa per investimenti pubblici in quasi tutti i paesi industrializzati, anche in ragione dell'avvenuto conseguimento di un livello di *stock* di capitale adeguato alle economie mature. Negli anni novanta, la flessione è risultata particolarmente pronunciata in Europa a seguito delle politiche di consolidamento dei conti pubblici rese necessarie dalla prospettiva di avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria. In tale periodo, la spesa in conto capitale ha svolto un ruolo di cuscinetto, favorendo il riequilibrio dei bilanci richiesto dal Trattato di Maastricht.

La scelta di sacrificare, in primo luogo, le spese in conto capitale è stata condivisa dalla generalità dei paesi: dal 1990 al 1998, gli investimenti fissi lordi in percentuale sul Pil sono diminuiti molto più rapidamente della spesa totale al netto degli interessi.

Del resto, questa divaricazione può essere spiegata dal fatto che, in periodi di tensione finanziaria, gli investimenti pubblici costituiscono una componente di spesa che può essere compressa più facilmente delle spese correnti e, soprattutto, con minori costi politici, trattandosi di impegni meno rigidi e più suscettibili di rinvio.

Nell'ultimo decennio, invece, i valori medi dell'area dell'euro segnalano una sostanziale costanza: misurati in rapporto al Pil, gli investimenti fissi erano pari al 2,5 per cento tanto nel 2000 quanto nel 2010. L'interruzione del *trend* declinante degli investimenti pubblici è, in parte, da attribuire agli effetti positivi dell'introduzione dell'euro sul livello dei tassi di interesse e, di conseguenza, sul contenimento delle spese per interessi sul debito pubblico (tavola 1).

Tavola 1

INVESTIMENTI FISSI LORDI: UN CONFRONTO EUROPEO

(milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unione europea (15 paesi)	196.825	210.410	211.257	225.049	233.394	224.119	259.354	281.844	292.322	300.603	284.893
Germania	36.790	36.780	36.010	33.810	31.630	30.230	32.360	34.310	36.740	39.300	38.940
Spagna	19.855	22.564	25.840	28.069	28.428	32.354	36.604	42.587	42.724	46.068	39.178
Francia	44.409	44.895	44.575	47.933	51.090	56.237	57.561	61.491	62.698	64.219	59.198
Italia	27.720	29.630	22.468	32.778	33.426	33.711	34.786	35.796	34.968	38.060	31.879

(in rapporto Pil)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unione europea (15 paesi)	2,2	2,3	2,2	2,3	2,3	2,2	2,4	2,4	2,5	2,8	2,5
Germania	1,8	1,7	1,7	1,6	1,4	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6
Spagna	3,2	3,3	3,5	3,6	3,4	3,6	3,7	4,0	3,9	4,4	3,7
Francia	3,1	3,0	2,9	3,0	3,1	3,3	3,2	3,2	3,2	3,4	3,0
Italia	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,5	2,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Più di recente, nella fase di lento recupero delle economie dalla crisi internazionale, diversi paesi hanno centrato le politiche di rilancio su vasti programmi di potenziamento delle infrastrutture, con un impegno rilevante di risorse del bilancio pubblico che inverte il *trend* discendente di lungo periodo. Ciò nella convinzione che gli investimenti pubblici producano, allo stesso tempo, uno stimolo alla crescita sia di breve che di lungo periodo. Nel breve termine, i progetti infrastrutturali attivano direttamente la domanda aggregata; nel lungo termine, una maggiore dotazione di infrastrutture aumenta l'efficienza e la competitività del sistema produttivo e innalza, per tale via, il livello del prodotto potenziale. Non meno importanti sono gli effetti positivi in termini di maggiore coesione territoriale e di più alta qualità della vita.

Fattori di natura assai diversificata, sui quali è opportuno soffermarsi (dai più stringenti vincoli di finanza pubblica alla complessità delle procedure; dalla frammentazione delle competenze e dei poteri alle "esternalità" negative di tipo ambientale) stanno precludendo all'Italia questo percorso virtuoso di uscita dalla recessione e dal declino strutturale.

5. L'Italia, che agli inizi dello scorso decennio era sostanzialmente allineata ai valori medi dell'area dell'euro, si colloca attualmente su un livello più basso (2,1 per cento), esclusivamente per effetto della drastica flessione degli investimenti pubblici registrata nel 2010 (-16,2 per cento).

Come ricordato, la tendenza riflessiva del 2010 si accentua nelle proiezioni del DEF (tanto "a legislazione vigente" che "a politiche invariate") relative al quadriennio 2011-2014, nel quale il livello degli investimenti pubblici sarebbe di oltre il 30 per cento inferiore alla media europea. E' solo in prospettiva, dunque, che si intravede un impegno di risorse finanziarie minore di quello programmato dagli altri principali paesi. Se si considera che la capacità di tradurre l'impegno di risorse finanziarie pubbliche in maggiori dotazioni infrastrutturali è, in Italia, assai inferiore rispetto ai paesi concorrenti, lo scenario prospettato dal DEF suscita allarme.

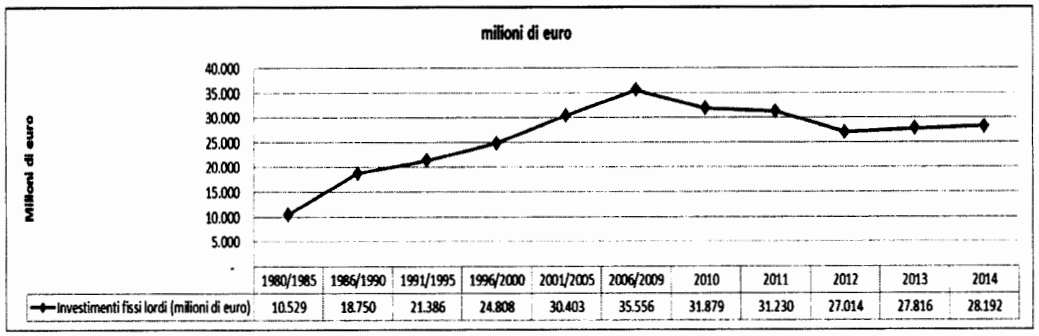
Osservando la serie storica di lungo periodo (figura 1), si conferma il progressivo restringimento della quota di investimenti pubblici sul prodotto interno lordo. Da un'incidenza costantemente superiore al 3 per cento tra il 1980 e il 1990, si è poi passati, nel decennio

successivo, a valori prossimi al 2,4 per cento e di poco superiori, in media, al 2,5 per cento nel periodo 2000-2009. Come si è già ricordato, tale andamento è sostanzialmente in linea con la tendenza registrata negli altri paesi europei, tra i quali, negli ultimi anni, solo la Francia e, soprattutto, la Spagna presentano un livello di spesa nettamente più elevato, mentre Germania e Regno Unito sono al di sotto della quota dell'Italia.

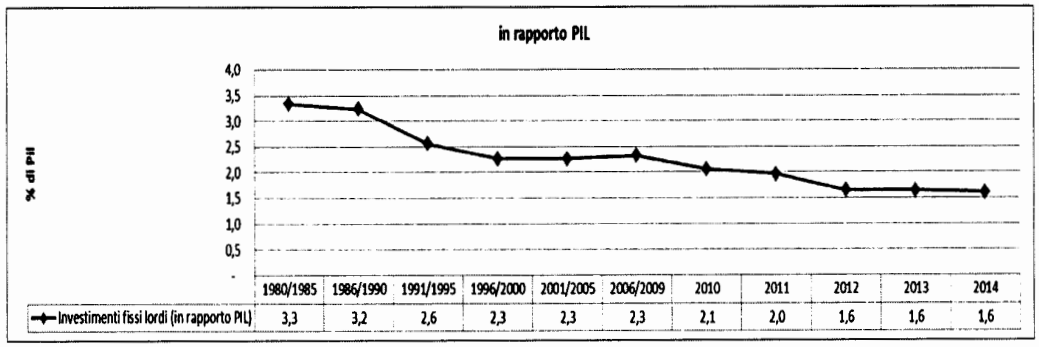
Secondo valutazioni esposte in una recente indagine della Banca d'Italia, se la finalità è quella di confrontare il grado e la qualità della dotazione infrastrutturale tra paesi e tra aree geografiche subnazionali, l'impiego di una sola tipologia di indicatori può condurre a valutazioni imprecise, se non errate. Ciò significa, in altri termini, che la comparazione basata sul livello di spesa pubblica per investimenti, che non sembra penalizzare il nostro paese - se non riferita al periodo più recente e allo scenario di medio termine – fornisce un'immagine distorta della condizione effettiva. Anche la stima del capitale pubblico effettuata a partire dai flussi di spesa (con il metodo dell'"inventario permanente") colloca l'Italia in una posizione allineata a quella dei maggiori paesi europei. Il divario, invece, diviene ampio se si utilizzano criteri di misurazione delle "dotazioni fisiche" di infrastrutture: in tal caso, nel 2009, la Germania supera l'Italia di oltre il 20 per cento, mentre all'interno del territorio nazionale il Mezzogiorno segna un ritardo, rispetto al Centro-Nord, dell'ordine del 30 per cento.

Grafico 1

GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, 1980-2014



	1980/1985	1986/1990	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2009	2010	2011	2012	2013	2014
Investimenti fissi lordi (milioni di euro)	10.529	18.750	21.386	24.808	30.403	35.556	31.879	31.230	27.014	27.816	28.192



	1980/1985	1986/1990	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2009	2010	2011	2012	2013	2014
Investimenti fissi lordi (in rapporto PIL)	3,3	3,2	2,6	2,3	2,3	2,3	2,1	2,0	1,6	1,6	1,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

6. Nel tempo è notevolmente aumentata l'incidenza sul totale degli investimenti pubblici della spesa che fa capo alle amministrazioni regionali e locali. Essa si collocava intorno al 55 per cento all'inizio degli anni ottanta, intorno al 67 per cento all'inizio degli anni novanta, mentre ha superato il 75 per cento nella media del periodo 2000-2009. Nel 2010, la concentrazione sulle amministrazioni locali della flessione degli investimenti pubblici, ne ha ridotto il peso sul totale a poco più del 73 per cento (tavola 2).

GLI INVESTIMENTI FISSI LORDI PER SOTTOSETTORI [(A)] - ANNI 1980-2014

Tavola 2

Milioni di euro

Investimenti fissi lordi	1980/1985	1986/1990	1991/1995	1996/2000	2001/2005	2006/2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pubblica Amministrazione	10.529	18.749	21.386	24.808	30.403	35.556	31.879	31.230	27.014	27.816	28.192
Amministrazioni centrali	4.087	5.662	6.160	6.069	6.887	7.906	8.290	9.284	7.158	7.749	7.984
Stato	1.631	2.987	3.379	4.140	4.659	5.175	4.946	0	0	0	0
Amministrazioni locali	5.955	12.050	14.043	18.182	25.826	27.236	23.373	21.946	20.206	20.047	20.158
Enti di previdenza	486	1.037	1.183	557	-2.311	415	216	0	-350	20	50

(a) per i quinquenni, valori medi annui
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

Una analisi degli investimenti pubblici per sottosettori e per tipologia di beni evidenzia che la composizione degli interventi è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio (tavola 3). Gli investimenti in fabbricati residenziali e non residenziali costituiscono oltre il 40 per cento del totale, le opere stradali poco meno di un quarto del totale e le altre opere del Genio civile (porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie ecc.) più del 15 per cento del totale. Nel complesso, gli investimenti destinati ad incrementare lo *stock* di capitale pubblico di natura infrastrutturale rappresentano all'incirca l'80 per cento del totale, il resto essendo costituito da spese per attrezzature, macchinari, mobili, mezzi di trasporto e *software*.

Nella ripartizione per sottosettori, si osserva che il ruolo delle amministrazioni locali è preponderante in ogni tipologia di intervento: fanno capo agli enti territoriali l'80 per cento degli investimenti in fabbricati, il 77 per cento delle opere del Genio civile e il 73 per cento delle opere stradali.

INVESTIMENTI FISSI LORDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER SOTTOSETTORI E TIPOLOGIA DI BENI: ANNI 2000-2009

Tavola 3

Milioni di euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AMMINISTRAZIONI CENTRALI										
Macchine e attrezzature	775	790	846	1.133	883	649	554	570	418	438
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	618	886	949	1.289	999	933	859	1.171	1.215	1.174
Mobili	89	142	149	202	157	79	67	64	53	64
Mezzi di trasporto	700	919	1.000	1.386	1.093	1.275	617	1.122	681	870
Software	487	505	509	533	521	521	527	542	542	520
Fabbricati (a)	1.238	1.407	1.290	1.429	1.344	1.296	1.022	1.262	1.045	2.043
Opere stradali	1.712	1.895	1.933	1.549	1.818	2.169	2.414	2.413	2.429	2.436
Altre opere del genio civile (b)	773	602	762	700	1.035	1.330	1.113	1.290	1.287	1.398
Totale investimenti al lordo delle vendite	**6.393**	**7.146**	**7.439**	**8.221**	**7.850**	**8.252**	**7.173**	**8.434**	**7.670**	**8.943**
- Vendita beni immobili	*-10*	*-3*	*-591*	*-446*	*-2.248*	*-1.171*	*-217*	*-146*	*-91*	*-132*
- Vendita beni mobili	*-2*	*-2*	*-5*	*-1*	*-3*	*-2*	*-4*	*-2*	*-2*	*-2*
Totale investimenti fissi lordi	**6.381**	**7.141**	**6.843**	**7.774**	**5.599**	**7.079**	**6.952**	**8.286**	**7.577**	**8.809**
AMMINISTRAZIONI LOCALI										
Macchine e attrezzature	2.201	2.412	2.386	2.541	2.833	2.754	2.874	2.543	2.472	2.440
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	627	694	672	698	745	820	833	810	810	826
Mobili	316	349	335	319	316	361	379	350	334	341
Mezzi di trasporto	156	172	166	163	163	194	206	235	250	256
Software	464	483	485	505	495	495	503	522	520	502
Fabbricati (a)	9.322	10.156	11.074	11.986	13.375	12.935	13.089	12.994	12.525	12.406
Opere stradali	4.121	4.694	4.920	5.808	6.693	6.163	6.253	6.606	6.499	6.526
Altre opere del genio civile (b)	4.601	5.070	5.418	5.247	5.477	4.706	5.247	4.547	4.666	4.771
Totale investimenti al lordo delle vendite	**21.808**	**24.030**	**25.456**	**27.267**	**30.097**	**28.428**	**29.384**	**28.607**	**28.075**	**28.068**
- Vendita beni immobili	*-744*	*-892*	*-819*	*-1.136*	*-888*	*-978*	*-1.234*	*-1.112*	*-1.124*	*-937*
- Vendita beni mobili	*-83*	*-67*	*-140*	*-354*	*-630*	*-244*	*-319*	*-127*	*-204*	*-135*
Totale investimenti fissi lordi	**20.981**	**23.071**	**24.497**	**25.777**	**28.579**	**27.206**	**27.831**	**27.368**	**26.747**	**26.996**
ENTI DI PREVIDENZA										
Macchine e attrezzature	48	72	43	60	43	49	32	39	37	27
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	56	58	49	68	48	30	35	38	42	30
Mobili	9	9	8	11	8	5	5	6	7	5
Mezzi di trasporto	19	20	17	23	16	10	12	13	15	11
Software	26	27	27	28	27	27	27	28	28	27
Fabbricati (a)	503	347	574	230	375	357	147	169	301	1.143
Opere stradali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Altre opere del genio civile (b)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale investimenti al lordo delle vendite	**661**	**533**	**718**	**420**	**517**	**478**	**258**	**293**	**430**	**1.243**
- Vendita beni immobili	*-302*	*-1.093*	*-9.589*	*-1.191*	*-1.268*	*-1.029*	*-254*	*-147*	*-152*	*-8*
- Vendita beni mobili	*-1*	*-22*	*-1*	*-2*	*-1*	*-23*	*-1*	*-4*	*0*	*0*
Totale investimenti fissi lordi	**358**	**-582**	**-8.872**	**-773**	**-752**	**-574**	**3**	**142**	**278**	**1.235**
TOTALE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE										
Macchine e attrezzature	3.024	3.274	3.276	3.734	3.759	3.452	3.460	3.152	2.927	2.905
Macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni	1.301	1.638	1.670	2.055	1.792	1.783	1.726	2.019	2.067	2.030
Mobili	414	500	492	532	481	445	450	420	394	410
Mezzi di trasporto	875	1.111	1.182	1.572	1.272	1.479	835	1.370	946	1.137
Software	977	1.015	1.021	1.066	1.043	1.043	1.057	1.092	1.090	1.049
Fabbricati (a)	11.063	11.910	12.938	13.645	15.094	14.588	14.258	14.425	13.871	15.592
Opere stradali	5.833	6.589	6.853	7.357	8.511	8.332	8.667	9.019	8.928	8.962
Altre opere del genio civile (b)	5.374	5.672	6.180	5.947	6.512	6.036	6.360	5.837	5.953	6.169
Totale investimenti al lordo delle vendite	**28.862**	**31.709**	**33.613**	**35.908**	**38.464**	**37.158**	**36.816**	**37.334**	**36.175**	**38.254**
- Vendita beni immobili	*-1.056*	*-1.988*	*-10.999*	*-2.773*	*-4.404*	*-3.178*	*-1.705*	*-1.405*	*-1.367*	*-1.077*
- Vendita beni mobili	*-86*	*-91*	*-146*	*-357*	*-634*	*-269*	*-324*	*-133*	*-206*	*-137*
Totale investimenti fissi lordi	**27.720**	**29.630**	**22.468**	**32.778**	**33.426**	**33.711**	**34.787**	**35.796**	**34.602**	**37.040**

(a) Include fabbricati residenziali, non residenziali e spese per il trasferimento di proprietà degli immobili
(b) Le altre opere del genio civile includono porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie, etc.
Fonte: Istat, Conti aggregati delle Amministrazioni Pubbliche, giugno 2010

L'ISTAT non ha ancora reso noto l'aggiornamento al 2010 degli investimenti delle amministrazioni pubbliche per sottosettori e tipologia di beni, ma le stime provvisorie (tratte anche dalla banca-dati Siope) indicherebbero una forte caduta degli investimenti in fabbricati,

tanto nei conti delle amministrazioni centrali che in quelli delle amministrazioni locali. Significativa è anche la flessione che, per gli enti locali, si segnala nelle opere stradali e nelle altre opere del Genio civile, con decrementi, rispetto al 2009, che dovrebbero essere compresi tra il 15 e il 20 per cento

I "tagli" alle spese per investimenti delle Amministrazioni pubbliche

7. Alla brusca inversione di tendenza delle spese per investimento, che connota negativamente il "*budget*" di tutte le Amministrazioni pubbliche, dallo Stato alle Regioni e alle altre amministrazioni territoriali (per non dire delle limitazioni che si estendono a società ed enti a controllo pubblico, ancorchè esterni al perimetro delle amministrazioni pubbliche), non sono estranee le modalità di attuazione dei provvedimenti di riequilibrio dei conti pubblici messi a punto tra il 2008 e il 2010, in linea con l'orientamento europeo di anticipare, rafforzandone la portata, interventi di correzione dei conti pubblici segnati da "sconfinamenti di entità non limitata e di natura non temporanea".

Con le disposizioni del DL 112/08 e del DL 78/10, si determinano, infatti, le condizioni per una particolare concentrazione dei tagli di spesa sugli investimenti pubblici, tanto a livello delle amministrazioni centrali che di quelle locali. Nel primo caso, il meccanismo di contenimento degli investimenti pubblici è diretto, operando attraverso riduzioni lineari degli stanziamenti di conto capitale del bilancio dello Stato più forti delle riduzioni di spese correnti (tavola 4).

Tavola 4

RIDUZIONI DISPOSTE DAI PROVVEDIMENTI TAGLIA-SPESE DELL'ULTIMO DECENNIO

provvedimenti	anno	Riduzione % su spesa corrente primaria	Riduzione % su spesa in conto capitale	Riduzione % su spesa finale primaria
DL 194 del 2002 (Legge 246/2002)	2002	1,00	5,97	1,81
DL 168 del 2004 (Legge 191/2004)	2004	0,59	3,67	0,99
DL 223 del 2006 (Legge 248/2006)	2006	0,16	0,13	0,16
LF 2007 art.1,c. 507	2007	0,53	1,3	0,62
	2008	0,93	2,21	1,11
	2009	0,63	3,69	0,92
DL 112 del 2008 (Legge 133/2008)	2009	0,86	9,81	1,85
	2010	0,93	11,03	1,92
	2011	1,61	21,51	3,48
DL 78 del 2010 (Legge 122/2010)	2011	0,20	3,83	0,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati esposti negli allegati ai provvedimenti.

Nel riquadro "*I tagli delle spese in conto capitale nel bilancio dello Stato: il DL n. 112/08*" viene effettuata una ricognizione delle riduzioni lineari operate con il provvedimento del giugno 2008, utilizzando dati ad elevato grado di disaggregazione. Ciò consente di valutare l'evoluzione dei tagli per le principali categorie della spesa in conto capitale.

Nel caso di Regioni, Province e Comuni, il netto rallentamento della dinamica della spesa in conto capitale sembra potersi riferire – oltre alle note cause di inefficienza strutturale (ridotta capacità progettuale e di programmazione, sovrapposizione di competenze, inadeguatezza dei meccanismi di coordinamento e monitoraggio, ecc.) – alle distorsioni determinate dall'applicazione del Patto di stabilità interno e, in particolare, del criterio del saldo-obiettivo, da calcolare in termini di competenza mista. Paradossalmente, infatti, ad un ampio risultato positivo conseguito da tali enti in termini di avanzo corrente (come tale, misurato in termini di pura competenza), non corrisponde, nella generalità dei casi, un analogo avanzo di cassa, il solo utilizzabile "a copertura" delle spese di investimento.

8. Le serie storiche degli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche, illustrate nei precedenti paragrafi, offrono una rappresentazione approssimata delle infrastrutture pubbliche, non soltanto perché, come si è già osservato, si tratta di indicatori di tipo monetario (non direttamente rapportabili alla dotazione fisica di capitale pubblico), ma anche per i criteri di classificazione e di elaborazione della contabilità nazionale che, con riguardo alle statistiche sulle infrastrutture pubbliche, possono generare interpretazioni fuorvianti, soprattutto in sede di confronti internazionali.

La contabilità nazionale richiede l'impiego di regole standardizzate: i dati sopra riportati sugli investimenti pubblici soddisfano pienamente tale esigenza, in virtù dei minuziosi criteri che presiedono alla costruzione dei conti consolidati delle amministrazioni pubbliche. E, tuttavia, essi non si prestano appieno a misurare le variazioni dello *stock* infrastrutturale pubblico e, soprattutto, ad effettuare confronti affidabili a livello internazionale.

Come si è già avuto modo di osservare, infatti, le convenzioni contabili prevedono che nella categoria delle spese per investimenti fissi lordi siano ricomprese tanto le opere pubbliche quanto l'acquisto, da parte delle amministrazioni pubbliche, di macchinari, attrezzature, mezzi di trasporto e *software*; spese che, nel complesso, raggiungono circa il 20 per cento del totale degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche, ma che certamente non concorrono alla dotazione infrastrutturale.

D'altra parte, in ragione di un criterio di esclusione di natura economico-finanziaria e non giuridica, non rientrano tra gli investimenti pubblici le opere realizzate dalle imprese a controllo

pubblico o, comunque, da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche, che la contabilità nazionale classifica nel settore privato. Si tratta di interventi infrastrutturali di dimensioni molto diversificate tra paesi (ed anche tra aree interne di un paese) e per i quali non si dispone di comparazioni internazionali. Attualmente, nella situazione italiana, gli enti non ricompresi nel perimetro delle amministrazioni pubbliche (come risultante dall'elenco ISTAT redatto, annualmente, ai sensi dell'art.1, comma 3 della legge 196/2009) possono essere raggruppati nelle due categorie delle imprese pubbliche nazionali e delle imprese pubbliche locali. Tra le prime rientrano, per indicare solo le maggiori, l'ENEL, l'ENI, le Ferrovie dello Stato, le Poste, l'Azienda monopoli di Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, le aziende ex IRI. Tra le seconde, i Consorzi di enti locali, le Società e fondazioni partecipate, le aziende municipalizzate e altre istituzioni locali.

Si tratta, indipendentemente dalla forma giuridica, di soggetti nei confronti dei quali operano forme di finanziamento o di controllo nella gestione da parte di enti appartenenti alla Pubblica amministrazione. Una stima dell'incidenza dell'attività di investimento riferibile a questa specifica categoria di soggetti istituzionali può essere tratta, per l'Italia, dai conti relativi al cosiddetto "Settore pubblico allargato". Secondo stime della Banca d'Italia, gli investimenti cumulati in infrastrutture del Genio civile, nel periodo 1996-2007, pari a circa 140 miliardi di euro, più che raddoppiano se si aggiungono quelli del complesso degli enti del settore pubblico allargato (240 miliardi).

Nel periodo in esame, appare meritevole di segnalazione la tendenza ad una accelerazione degli investimenti di questi ultimi enti nelle aree del Nord Est, soprattutto per effetto di una concentrazione di interventi nelle infrastrutture di trasporto.

Le principali cause del ritardo infrastrutturale

9. Negli ultimi due decenni non sono, dunque, emersi segnali evidenti di un rapporto causa/effetto tra esiguità di risorse finanziarie pubbliche e ritardo infrastrutturale rispetto agli altri paesi europei. Se il livello della spesa pubblica in conto capitale non si discosta significativamente (almeno fino al 2009) da quello prevalente altrove, mentre il divario infrastrutturale tende, invece, ad ampliarsi, le cause vanno ricercate in altri fattori di natura non finanziaria. In altri termini, si può affermare che, a parità di mobilitazione di risorse pubbliche, gli altri paesi evidenziano una ben maggiore capacità di realizzazione di interventi infrastrutturali. Uno scostamento che, di fatto, è ancora più ampio, ove si consideri che le spese pubbliche per investimento registrano, in Italia, una quota molto elevata di interventi di manutenzione straordinaria di opere pubbliche realizzate in anni precedenti.

Alla base del ritardo dell'Italia vi sono, dunque, ostacoli e inefficienze che non ritroviamo nelle esperienze degli altri paesi europei. Uno studio recente della Banca d'Italia ha riassunto efficacemente le criticità specifiche del nostro paese, individuandole in:

- la mancanza di una vera programmazione pluriennale del bilancio pubblico e, in particolare, degli impegni in conto capitale, anche a causa della sovrapposizione di diverse competenze istituzionali;

- l'assenza di una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti che, precludendo la selezione delle opere più valide, concorre a determinare costi unitari elevati nel confronto internazionale;

- la frammentarietà delle fonti di finanziamento e il conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere;

- la frequenza di ampi scostamenti tra preventivi e costi di realizzazione;

- l'inadeguatezza delle procedure di affidamento dei lavori;

- le carenze dell'attività di monitoraggio che non consentono di controllare lo stato di avanzamento dei singoli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere.

Le difficoltà di programmazione e di localizzazione si riflettono, poi, sui tempi e sui costi di realizzazione degli interventi. Ciò, peraltro, avviene in modo diversificato nel territorio nazionale.

Le indagini disponibili sui tempi necessari, in Italia, per completare tutte le fasi realizzative delle opere pubbliche evidenziano un confronto con gli altri paesi penalizzante: per le infrastrutture di dimensioni maggiori, il completamento delle opere richiede non meno di dieci anni. La sola attività di progettazione (preliminare, definitiva ed esecutiva) può essere, infatti, superiore a cinque anni; vi è, poi, una fase non breve destinata a predisporre e realizzare le gare; infine, la fase realizzativa vera e propria. Si tratta di tempi che, secondo stime dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, risultano anche tre volte superiori a quelli dei paesi europei a più alta intensità di investimenti pubblici (Spagna e Francia) e con uno scostamento, rispetto al *timing* di progetto, che produce ritardi di poco inferiori al 90 per cento (26 per cento nella media degli altri paesi europei).

Anche in materia di costi, gli indicatori disponibili segnalano divari significativi tra l'Italia e gli altri paesi, con oneri di realizzazione che, nel settore delle infrastrutture di trasporto, sono più che doppi rispetto alla Spagna e, anche in questo caso, molto superiori ai preventivi.

10. Negli ultimi anni, si è, poi, allargato, nel Mezzogiorno, l'arco temporale complessivo per l'assegnazione dei lavori (mediamente del 30 per cento più ampio rispetto al Centro Nord). I

condizionamenti legati ai fenomeni diffusi di illegalità sembrano costituire nel Sud il fattore principale dei ritardi e del lievitare dei costi di realizzazione delle opere, rafforzando gli ostacoli che discendono dalle altre consolidate carenze (inadeguata capacità progettuale delle amministrazioni, limiti nella selezione di opere e di imprese, insufficiente monitoraggio).

Va rilevato che, mentre le insufficienze della fase decisionale e di progettazione determinano ritardi più o meno omogenei in tutte le aree del Paese, la fase realizzativa segna una netta divaricazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno: nel programma per le infrastrutture strategiche i completamenti a fine 2009 sarebbero stati, nel Mezzogiorno, meno del 10 per cento dei progetti approvati dal Cipe, contro circa il 30 per cento per il Centro-Nord.

Nel generale declino delle spese in conto capitale, la riduzione della quota localizzata nelle regioni del Sud è stata continua dall'inizio degli anni novanta, anche per effetto, nei primi anni, della fine dell'intervento straordinario gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno. Dal 2000 al 2010 tale quota – alla quale era originariamente assegnato un valore *target* del 45 per cento sul totale della spesa in conto capitale – è passata dal 40 a circa il 35 per cento.

Si tratta, a ben vedere, di una tendenza che va ben oltre il rilievo statistico, sollevando interrogativi di fondo sullo stesso funzionamento del sistema di "aggiuntività" delle risorse destinate alle infrastrutture pubbliche nelle aree sottoutilizzate. Essa sembra dimostrare, in modo evidente, come, nella flessione generalizzata, divengano labili (fino a scomparire) le distinzioni tra intervento ordinario e spesa aggiuntiva; quest'ultima non essendo in grado neppure di bilanciare la debolezza permanente della prima. Sotto questo profilo, siamo di fronte ad una questione molto critica che richiama lo stesso dettato dell'art. 119 della Costituzione, che indica una netta distinzione tra il finanziamento ordinario delle funzioni degli enti territoriali, secondo i criteri della legge delega, e le risorse aggiuntive destinate, secondo il comma 5, alle specifiche finalità indicate.

A sua volta, quest'ultima riflessione riporta all'attenzione le molteplici cause che vedono concentrarsi, proprio nel Mezzogiorno, le maggiori difficoltà di realizzazione della politica di sviluppo e di recupero infrastrutturale.

La Legge obiettivo e il Programma delle infrastrutture strategiche

11. Carenze, difficoltà e ritardi non si riscontrano soltanto con riguardo alle infrastrutture realizzate con risorse finanziarie ordinarie, ma anche a quelle programmate con la Legge obiettivo (legge n. 443/2001).

Anzi, specifiche criticità sembrano riguardare proprio la legislazione speciale, la cui gestione si è per lungo tempo tradotta, sostanzialmente, in una mera prenotazione pluriennale di risorse ripartita su una platea di interventi infrastrutturali estremamente frazionata (più cantieri e

meno funzionalità), e con un divario amplissimo tra numero e dimensione dei progetti individuati ed esiguità delle realizzazioni e dei completamenti delle opere.

Nell'aprile scorso, con il DEF, è stato diffuso il 9° Allegato Infrastrutture, con il quale viene aggiornato il Programma delle infrastrutture strategiche (PIS), in attuazione della Legge Obiettivo del 2001.

Il PIS si propone di adeguare nel tempo i contenuti del programma di infrastrutturazione del paese, per tenere conto del Piano Nazionale di Riforma (PNR), componente essenziale del DEF, e del Piano per il Sud (approvato dal Consiglio dei Ministri alla fine del novembre 2010), nonché delle indicazioni contenute nella legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale (artt. 16 e 22).

In pratica, l'Allegato infrastrutture del DEF si differenzia dal precedente programma (VIII Allegato infrastrutture della Decisione di finanza pubblica, approvato con delibera CIPE 81/2010) in virtù del solo inserimento dei "completamenti funzionali previsti dal redigendo Piano per il Sud, per un costo complessivo pari a 4,1 miliardi (di cui 0,9 disponibili).

Il quadro complessivo è caratterizzato, in sintesi, dai seguenti dati principali, aggiornati al gennaio 2011 (tavola 5):

- il numero delle "opere strategiche" ha raggiunto quota 463;
- il costo complessivo dei lavori è stimato in 233 miliardi;
- il valore delle opere deliberate dal CIPE (e, quindi, dotate almeno del progetto preliminare e del quadro finanziario) è pari a 133 miliardi per 223 opere;
- le risorse finanziarie deliberate in sede CIPE ammontano a poco più di 73 miliardi, a valere su fondi statali, fondi UE, fondi degli enti locali e finanziamenti del settore privato;
- le opere in corso di realizzazione sono 145, mentre quelle ultimate sono 44, con un impiego di risorse, per queste ultime, pari a poco più di 5 miliardi di euro.

Se si osservano i dati del PIS per settore di intervento, si nota come circa il 50 per cento delle opere deliberate dal CIPE riguardi gli interventi nel settore stradale e ferroviario, con una netta preponderanza delle opere stradali. Con riguardo al costo di realizzazione, l'importo complessivo per tali categorie di interventi è di poco inferiore al 40 per cento dei finanziamenti totali deliberati dal CIPE; ma, in questo caso, con un'incidenza maggiore per le opere ferroviarie. Tale distribuzione settoriale manifesta orientamenti non del tutto coerenti con gli indirizzi programmatici, più volte ribaditi nei documenti governativi, nei quali si rinvengono enunciazioni circa l'importanza di un potenziamento del trasporto su ferro, rispetto al trasporto su gomma, ovvero circa la centralità di interventi di sostegno del settore dell'edilizia e del settore idrico.

Tavola 5

IL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

milioni di euro

macro opera	PIS		di cui: delibere CIPE						Stato di avanzamento			
			n. opere deliberate	di cui:		costo	di cui:		risorse disponibili	di cui:	Risorse disponibili	
	n. opere	costo totale		stradali	ferroviarie		stradali	ferroviarie	n.opere in realizzazione	opere ultimate	opere in realizzazione (**)	opere in progettazione
Valichi	13	18.058	6	1	5	13.336	205	13.131	2.662	-	-	2.662
Corridoio plurimodale padano	75	46.863	34	22	12	31.951	16.480	15.472	17.428	13	1	11.344	6.084
Corridoio plurimodale tirreno-brennero	5	5.651	3	2	1	5.035	2.731	2.304	2.126	1	-	1.319	807
Corridoio plurimodale tirreno-nord europa	100	51.255	29	23	6	34.097			19.077	29	22	11.565	7.512
Corridoio plurimodale adriatico	14	1.664	4	2	2	753	324	429	753	2	1	256	497
Corridoio plurimodale dorsale centrale	8	5.506	1	1		570	571		570				570
MOSE	1	5.496	8(*)			5.496			3.474	8	4(*)	3.474	
Ponte Stretto Messina	2	6.950	1			6.100			1.650	1		1.650	
Corridoio trasversale e dorsale appenninica	50	54.366	26	24	2	10.659		792	5.302	13	1	3.073	2.229
Sistemi urbani	80	24.197	42			16.511			12.895	25	6	8.888	4.007
Piastra logistica euro mediterranea Sardegna	16	2.785	4	4		780			765	4	1	765	0,35
HUB portuali	15	2.721	8	3		1.995			1.465	3		673	792
HUB interportuali	28	1.576	18			641			553	11	2	288	265
Allacciamenti ferroviari e stradali - grandi hub aeroportuali	3	621	2		1	531			270	1		269	1
Schemi idrici	44	2.460	28			1.370			1.425	26	3	1.400	25
Piano degli interventi nel comparto energetico	6	1.656	6			1.656			1.656	5	3	692	964
Edilizia organi istituzionali	1	346	1			346			286	1		286	
Edilizia scolastica sicurezza	1	489	1			489			489	1		489	
Edilizia penitenziaria	1	503	1			503			503	1		503	
TOTALE	**463**	**233.164**	**223**	**82**	**29**	**132.819**	**20.310**	**32.129**	**73.349**	**145**	**44**	**46.934**	**26.415**

(*) dettaglio delle tranches di finanziamento deliberate dal CIPE;

(**) sono escluse le attività considerate propedeutiche alla fase realizzativa finale come le gallerie ed indagini geognostiche

Fonte: dati Ministero infrastrutture e trasporti, gennaio 2011

Informazioni interessanti sullo stato di avanzamento del P.I.S. si traggono dagli indicatori relativi alle diverse fasi di realizzazione (Tavola 6).

In particolare, si osserva come, rispetto al totale delle opere del "perimetro CIPE", - e, più specificamente, rispetto a quelle in realizzazione – circa il 16 per cento degli interventi siano nella fase della gara, il 9 per cento con lavori già affidati, poco meno del 45 per cento con lavori in corso e il 30 per cento relativo ad opere ultimate.

Tavola 6

STATO DI AVANZAMENTO DEL P.I.S.: PRINCIPALI INDICATORI

	n. opere	in milioni		composizione %	
		Costo opera	Risorse del. CIPE	n. opere	Costo
Opere in realizzazione	**145**	**62.901**	**46.934**	**65,0**	**47,4**
In gara	*23*	*16.281*	*9.065*	*15,9*	*25,9*
Lavori affidati	*13*	*15.021*	*8.383*	*9,0*	*23,9*
Lavori in corso	*65*	*26.486*	*24.011*	*44,8*	*42,1*
Completati	*44*	*5.113*	*5.475*	*30,3*	*8,1*
Opere in progettazione	**78**	**69.918**	**26.416**	**35,0**	**52,6**
Totale opere	**223**	**132.819**	**73.350**	**100,0**	**100,0**

Fonte: dati Ministero infrastrutture e trasporti, gennaio 2011

Guardando alla distribuzione geografica, il costo complessivo delle opere programmate nel PIS si ripartisce per quasi il 45 per cento nelle regioni del Nord, per meno del 20 per cento

nelle regioni del Centro e per il restante 35 per cento nel Mezzogiorno. Il Mezzogiorno è anche l'area che presenta l'indice più elevato (quasi il 65 per cento) di fabbisogni finanziari (intesi come volume di risorse finanziarie non ancora disponibili) rispetto al costo totale delle opere da realizzare.

Correlando i dati per settore con quelli per area geografica, si osserva una forte concentrazione al Nord degli investimenti nel settore ferroviario e, invece, al Sud nel settore stradale (peraltro, con una bassa copertura finanziaria sul totale degli interventi programmati).

A fronte delle ampie dimensioni del Programma delle infrastrutture strategiche, sia per la numerosità delle opere che per il volume del fabbisogno finanziario, i risultati fino ad oggi conseguiti sono assai modesti.

12. Una valutazione complessiva della Legge obiettivo, a dieci anni dalla sua introduzione, pone in luce numerose contraddizioni.

La Legge aveva lo scopo dichiarato di definire un percorso preferenziale accelerativo per uno specifico segmento di opere infrastrutturali, considerate "prioritarie". A tal fine, la legge aveva tentato di seguire alcuni indirizzi innovativi, prevedendo un maggiore accentramento delle decisioni e delle autorizzazioni, una prevalenza gerarchica della programmazione dello Stato sugli enti territoriali, un'anticipazione alla fase del progetto preliminare di adempimenti significativi (localizzazione delle opere, valutazioni di impatto ambientale) e un ruolo maggiore all'utilizzo di fondi privati, ai quali era assegnato un ruolo di "catalizzatore" delle iniziative.

L'avvio della nuova normativa è stato, in parte, deludente, anche per la limitata disponibilità dei finanziamenti provenienti dal bilancio pubblico.

In primo luogo, è stato mancato l'obiettivo di fondo, cioè la selezione di un numero ridotto di interventi infrastrutturali ad alta priorità strategica. Già nel programma del 2001, anno di avvio della nuova normativa, i lotti funzionali in cui sono articolate le opere strategiche erano più di 200 (per poi crescere nel tempo fino a 463), anche per effetto del sopravvenuto obbligo di recepire le indicazioni espresse dalle Regioni (per la modifica del Titolo V della Costituzione e della sentenza della Corte costituzionale n. 330/2003); con ciò rinunciando all'essenziale preminenza programmatoria dello Stato.

Sono, pertanto, divenuti "prioritari" progetti di opere di interesse soltanto locale, ovvero meri completamenti di interventi già in corso o, ancora, progetti di grande impatto di annuncio (e assai costosi), ma privi dei necessari elementi di valutazione economico-finanziaria o di fattibilità, anche solo nella forma preliminare.

Ne è derivata, naturalmente, la tendenza a smarrire l'originaria intenzione programmatica di selezionare opere connesse a carenze infrastrutturali consolidate (servizi idrici, sistemazione del

suolo, smaltimento dei rifiuti, ecc.) per privilegiare, invece, o le infrastrutture di trasporto intese a ridurre il grado di congestione che caratterizza il Centro-Nord o le grandi opere d'immagine, con capacità di effetti di breve periodo sulla domanda e sull'occupazione, come in parte è avvenuto nel Sud.

Alcune considerazioni conclusive

13. La dotazione infrastrutturale dell'Italia colloca il nostro paese in una posizione di sfavore nella comparazione internazionale. Il divario, che tende ad ampliarsi, si rispecchia in divergenze regionali, all'interno del territorio nazionale, che penalizzano le aree del Mezzogiorno.

La scarsità di risorse finanziarie per investimenti pubblici è una caratteristica comune a tutti i paesi europei e, dunque, non costituisce la causa principale dell'inefficienza del nostro paese nella realizzazione di opere pubbliche. Ma, in ogni caso, le prospettive di finanza pubblica – condizionate dai percorsi di riequilibrio che le nuove regole europee richiedono – non consentono di prevedere un allentamento dei vincoli e una maggiore disponibilità di risorse per le spese in conto capitale.

Anzi, un programma di risanamento dei conti pubblici, necessariamente orientato ad operare dal lato della spesa, non può lasciare al riparo da "tagli" nessuna categoria di spesa. Come si è già ricordato, le dimensioni della correzione dei conti nei prossimi anni – in un contesto di crescita economica molto bassa – rendono di difficile sostenibilità una manovra concentrata sulla spesa corrente. A maggior ragione, non si profilano margini per una positiva inversione di tendenza della spesa per investimenti pubblici. Ciò vale con riferimento ai grandi aggregati della spesa, all'interno dei quali, però, resta aperta la possibilità di una selezione attenta degli interventi; un indirizzo strategico valido in ogni tempo, ma che diventa indispensabile in una prospettiva di risorse finanziarie ancora ridotte rispetto al passato.

In altre parole, la scarsità di mezzi finanziari deve diventare uno stimolo verso una maggiore efficienza nel loro utilizzo.

All'interno dei "tagli" che potrebbero non risparmiare neppure gli investimenti pubblici sarà, dunque, necessario procedere ad una seria riqualificazione della spesa: alle liste infinite di progetti ed iniziative, impropriamente definite "prioritarie", dovranno sostituirsi interventi rigorosamente programmati, valutati e monitorati. Niente di più e di diverso da quello che avviene in altri paesi europei.

14. La strada da percorrere per invertire la tendenza al declino infrastrutturale del paese passa, infine, per un altro snodo fondamentale: le modifiche normative e di procedura dirette a semplificare e ad accelerare la realizzazione delle opere e a rafforzare le operazioni di

partenariato pubblico-privato (PPP) nel finanziamento, nella realizzazione, nella gestione o nella manutenzione delle infrastrutture. Anche in questa materia, la messa a punto di regole innovative consentirebbe un avvicinamento dell'Italia agli altri paesi europei, nei quali non si riscontra il groviglio di procedure e competenze nella programmazione delle opere e che presentano un impegno comparativamente maggiore del capitale privato.

Sotto il primo aspetto, quello della semplificazione delle norme, vanno positivamente ricordati sia la delega al Governo per la razionalizzazione della spesa per opere pubbliche, contenuta nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009, art. 30, comma 8, come modificato dalla legge n. 39/2011), sia le disposizioni "accelerative" introdotte con il recente DL n. 70/2011 (il c.d. Decreto legge sviluppo).

La delega si richiama a criteri di programmazione delle opere già consolidati nella prassi internazionale. In particolare, i principi direttivi prevedono procedure di selezione e confronto tra progetti, linee-guida standardizzate per la valutazione degli investimenti, nuclei di valutazione indipendenti, più severe regole di monitoraggio in corso d'opera e di valutazione *ex post* degli interventi realizzati.

Il DL n. 70/2011 (art. 4) mira a consentire, nel rigoroso rispetto della trasparenza e della concorrenza, una "accelerazione delle procedure", "una rapida cantierizzazione degli interventi" e una riduzione del contenzioso. Il decreto introduce significative modifiche al Codice degli appalti (d.lgs. n. 163/2006) con riguardo sia alle regole di partecipazione alle aggiudicazioni dei lavori che ai tempi di programmazione e realizzazione delle opere. In particolare, la nuova disciplina mira a tre obiettivi principali: la semplificazione delle regole per la partecipazione alle procedure di appalto, la riduzione dei tempi tecnici per l'approvazione dei progetti e per l'esecuzione dei lavori e, infine, il contenimento del contenzioso.

Con riferimento alle procedure di partecipazione vengono riformate le regole relative alle cause di esclusione per offerte anomale e per false dichiarazioni, vengono riviste al rialzo le soglie di valore per l'affidamento di trattative, sono riscritte le norme sul *project financing*, scendono i limiti per l'affidamento delle opere compensative. Con riferimento alle procedure accelerative, le innovazioni riguardano le fasi della pubblicazione della delibera CIPE e dell'approvazione dei progetti, nonché i tempi per bandire le gare. È, altresì, prevista la revoca dei finanziamenti in caso di mancato rispetto della nuova tempistica.

Sono inoltre introdotte alcune disposizioni finalizzate alla riduzione del contenzioso che può nascere in seguito all'affidamento di un servizio o ad un contratto (previsione di una multa per liti pretestuose o su orientamenti giurisprudenziali consolidati, snellimento della procedura per la risoluzione delle controversie sulle riserve).

15. Per quanto riguarda, infine, il ricorso al capitale privato nella realizzazione e gestione delle infrastrutture pubbliche, si deve rilevare che tale formula di aggiudicazione dei lavori resta largamente minoritaria in tutta l'Europa, se si esclude l'eccezione del Regno Unito. L'Italia, in particolare, resta collocata in coda alla graduatoria, con un'incidenza di poco superiore al 2 per cento per numero di progetti e poco oltre il 3 per cento in termini finanziari.

Il ricorso alla formula del partenariato pubblico/privato dovrebbe essere misurato soprattutto in termini di convenienza relativa derivante dalle capacità tecniche e gestionali. Ma è, altresì, evidente che, in una fase di ristrettezza presente e futura di risorse pubbliche e in presenza di vincoli rigidi di finanza pubblica, le ragioni per invocare un ruolo maggiore del settore privato nelle infrastrutture discendono soprattutto dall'opportunità di realizzare i programmi di investimento neutralizzando (o riducendo) l'effetto negativo sul livello del debito pubblico. Condizione che, secondo le regole di contabilità dell'Eurostat, è assicurata se l'impresa privata aggiudicataria anticipa i costi di realizzazione dell'opera pubblica, ma, al contempo, assume i rischi connessi alla costruzione e quelli derivanti dall'inadeguatezza del servizio o da un livello di domanda inferiore alle attese.

RIQUADRO - I TAGLI DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE NEL BILANCIO DELLO STATO: IL DL N. 112/08.

Le riduzioni disposte dal DL 112 del 2008 sugli stanziamenti per le spese in conto capitale ammontano a quasi il 10 per cento della dotazione iniziale di spesa per l'esercizio 2009 e superano l'11 per cento degli stanziamenti nel 2010.
In valore assoluto risultano ridotte soprattutto le dotazioni registrate tra gli "Altri trasferimenti in conto capitale", (quasi 2 miliardi nel 2009 e più di 2,3 miliardi nel 2010), riconducibili in massima parte alle risorse del FAS, tagliate nel 2009 di circa 1,1 miliardi e nel 2010 di poco più di 1,4 miliardi di euro.
Anche guardando alla composizione percentuale, l'incidenza dei tagli è concentrata, sia nell'esercizio 2009 che nel 2010, sulle spese iscritte nella categoria 26 (altri trasferimenti in conto capitale), nella misura del 39,6 per cento per il primo anno e del 46 per cento nel 2010.
Sono ridotti in misura apprezzabile anche gli stanziamenti destinati ai contributi agli investimenti alle imprese: i tagli, infatti pesano, rispettivamente, per il 26,5 per cento nel 2009 e per il 25 per cento nel 2010, e i contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche (23 per cento nel 2009, ridotti a 18,7 per cento nel 2010).

(milioni di euro)

	2009						2010					
Categoria di spesa	tagli DL 112	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	(c-b)	impegni	pagamenti	tagli DL 112	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	(i-h)	impegni	pagamenti
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n
Investimenti fissi lordi	509	4.868	7.007	2.139	6.986	5.781	488	5.089	7.336	2.247	7.326	6.107
Contributi per investimenti a AP	1.142	20.491	22.489	1.998	22.186	23.137	941	16.838	20.494	3.656	20.456	21.101
Contributi per investimenti a imprese	1.316	10.564	14.042	3.479	14.008	12.232	1.261	9.435	11.636	2.201	11.629	11.464
Contributi per investimenti a famiglie e ISP	22	96	101	5	101	143	12	49	52	3	52	64
Contributi per investimenti a estero	6	205	854	650	853	484	6	541	770	229	770	692
Altri trasferimenti in conto capitale	1.967	14.015	11.630	- 2.386	10.197	9.472	2.326	12.544	6.812	- 5.732	6.718	5.450
Totale spesa in conto capitale (al netto delle operazioni finanziarie)	**4.962**	**50.239**	**56.124**	**5.885**	**54.331**	**51.248**	**5.033**	**44.496**	**47.101**	**2.605**	**46.951**	**44.880**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SI RGS-CDC.

Se le riduzioni si rapportano agli stanziamenti iniziali, l'incidenza percentuale non risulta correlata alle dimensioni assolute della categoria di spesa. Così, ad esempio, l'incidenza maggiore (circa il 23 per cento) riguarda i contributi per investimenti a famiglie e a istituzioni sociali private, una categoria di dimensioni finanziarie modestissime (circa 100 milioni di euro nel 2009 e poco più di 51 milioni nel 2010). In questo caso, la riduzione di risorse, reintegrate in misura minima in corso d'anno, è riconducibile al mancato rifinanziamento nel 2010 del fondo per la promozione di nuova edilizia ad alta efficienza energetica e per la concessione di garanzie per la contrazione di mutui diretti all'acquisto o alla costruzione della prima casa di abitazione e ad alcune spese del Ministero per i beni e attività culturali concernenti il restauro dei beni culturali e contributi a favore di specifiche finalità relative ad interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio, compresi i progetti per la loro gestione, e a restauri e valorizzazione di monumenti di proprietà non statale, medioevali, moderni o legati con la storia politica, militare, letteraria, artistica e culturale in genere, anche in attuazione di accordi di programma.

Analisi delle riduzioni alle spese in conto capitale per categorie di spesa.

(valori percentuali)

	2009			2010		
Categorie di spesa	peso % tagli	incidenza % tagli su stanziamenti iniziali	incidenza % variazioni su stanziamenti iniziali	peso % tagli	incidenza % tagli su stanziamenti iniziali	incidenza % variazioni su stanziamenti iniziali
Investimenti fissi lordi	10,25	10,45	43,94	9,69	9,58	44,16
Contributi per investimenti a AP	23,02	5,57	9,75	18,69	5,59	21,71
Contributi per investimenti a imprese	26,52	12,46	32,93	25,05	13,36	23,33
Contributi per investimenti a famiglie e ISP	0,44	23,10	5,50	0,24	24,21	5,88
Contributi per investimenti a estero	0,12	2,83	317,77	0,12	1,13	42,41
Altri trasferimenti in conto capitale	39,65	14,04	-17,02	46,22	18,54	-45,69
di cui Fas	*22,48*	*18,60*	*-77,26*	*28,56*	*21,14*	*-85,96*
Altri trasferimenti in conto capitale al netto Fas	*17,17*	*10,63*	*28,06*	*17,66*	*15,47*	*1,97*
Totale spesa in conto capitale al netto delle operazioni finanziarie e del Fas	*77,52*	*8,69*	*23,78*	*71,44*	*9,54*	*22,42*
Totale spesa in conto capitale (al netto delle operazioni finanziarie)	**100,00**	**9,88**	**11,71**	**100,00**	**11,31**	**5,86**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SiRGS-CdC.

Come si è detto, la categoria di spese destinata agli altri trasferimenti in conto capitale, nella quale è compreso il Fondo per le aree sottoutilizzate, mostra la maggiore riduzione degli stanziamenti. Analizzando, tuttavia, i dati al netto delle somme stanziate nel FAS (capitolo 8425 gestito dal Ministero dello sviluppo economico) si osserva che il taglio si riduce a poco più del 17 per cento in entrambi gli anni. Anche l'incidenza sugli stanziamenti iniziali si riduce nei due anni al 10 per cento circa nel 2009 e 15 per cento nel 2010, mentre l'incremento di risorse effettuato in corso d'esercizio supera il 28 per cento nel 2009, riconducibile soprattutto alle somme da attribuire alla SCIP, quale corrispettivo dovuto dagli enti previdenziali a fronte del riacquisto degli immobili di proprietà della stessa società, relativo all'operazione di cartolarizzazione[1], e non raggiunge il 2 per cento nel 2010.

[1]Sul capitolo 7288 gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze e iscritto tra gli "altri" della classificazione economica di secondo livello relativa alle "imprese", risulta nell'esercizio 2009 uno stanziamento definitivo di 1,4 miliardi di euro, destinati all'operazione di riacquisto dei beni immobili descritta.

Analisi delle riduzioni disposte dal DL 112/2008. Altri trasferimenti in conto capitale

(milioni di euro)

	2009						2010					
tipologie	tagli DL 112	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	(c-b)	impegni	pagamenti	tagli DL 112	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	(i-h)	impegni	pagamenti
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n
ripiano debiti pregressi	*118*	*1.610*	*2.875*	*1.265*	*2.875*	*4.781*	*108*	*2.093*	*3.189*	*1.096*	*3.189*	*3.174*
altri	*1*	*58*	*127*	*69*	*125*	*170*	*1*	*90*	*150*	*60*	*118*	*110*
amministrazioni pubbliche	119	1.668	3.002	1.334	3.001	4.951	109	2.182	3.339	1.156	3.307	3.284
ripiano debiti pregressi	-	*3.700*	*1.573*	*-2.127*	*1.573*	*1.076*	-	-	-	-	-	*566*
altri	*25*	*175*	*1.704*	*1.529*	*1.698*	*1.915*	*4*	*103*	*153*	*50*	*147*	*165*
imprese	25	3.875	3.277	-598	3.271	2.991	4	103	153	50	147	731
famiglie e ISP	0	1	1	- 0	0	0	0	1	1	-	0	0
fondi speciali	-	*1*	*1*	-	-	-	-	-	-	-	-	-
somme non altrove classificate	*1.824*	*8.470*	*5.349*	*- 3.122*	*3.925*	*1.530*	*2.213*	*10.258*	*3.320*	*- 6.938*	*3.265*	*1.435*
di cui FAS	*1.116*	*5.999*	*1.364*	*-4.635*			*1.437*	*6.799*	*954*	*-5.845*		
altri trasferimenti	1.824	8.471	5.350	-3.122	3.925	1.530	2.213	10.258	3.320	-6.938	3.265	1.435
totale altri trasferimenti in conto capitale	1.967	14.015	11.630	-2.386	10.197	9.472	2.326	12.544	6.812	-5.732	6.718	5.450

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SI RGS-CDC.

Appare opportuno soffermarsi brevemente sui tagli operati ai contributi per investimenti alle imprese. Gli stanziamenti hanno subito una riduzione del 12,4 per cento nel 2009 e di poco più del 13 per cento nel 2010. Tuttavia, nel corso dei due esercizi, le risorse sono state reintegrate in misura superiore alla riduzione, quasi il 33 per cento della dotazione iniziale nel 2009 e più del 23 per cento nel 2010.

In nessuno dei due anni, tuttavia, le reintegrazioni di risorse hanno riguardato la dotazione del capitolo che ha subito la maggiore riduzione dal provvedimento. Si tratta del capitolo 7122[2], gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze, concernente i contributi in conto impianti da corrispondere all'impresa Ferrovie dello Stato Spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (rifinanziamento previsto dall'art. 1, comma 84 della LF 2006, destinati al sistema AV/AC e per la copertura di investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale). Nell'esercizio 2009 si osserva, al contrario, la reintegrazione di 960 milioni al Fondo investimenti delle Ferrovie dello Stato Spa e di risorse a diversi capitoli per la reiscrizione dei residui avviati alla perenzione in esercizi precedenti nel Fondo investimenti per la ricerca scientifica e tecnologica (capitolo 7345 gestito dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca), al Fondo competitività e sviluppo (più di 630 milioni di euro reiscritti nel capitolo 7432, gestito dal Ministero dello sviluppo economico).

Anche nell'esercizio 2010 non risultano reintegrate in maniera importante le risorse dei capitoli oggetto dei tagli. Si osservano tuttavia, tra gli altri, variazioni in aumento per 1 miliardo di euro sul capitolo 7792 del Ministero dell'economia e delle finanze, concernente i crediti d'imposta fruiti dalle imprese costruttrici o importatrici e dai venditori per il rinnovo del parco autocarri circolante e per l'acquisto di autovetture e di veicoli nuovi ed omologati dal costruttore per la circolazione mediante alimentazione, esclusiva o doppia, del motore con gas metano o gpl e mediante alimentazione elettrica, ovvero ad idrogeno, nonché dai centri autorizzati che hanno effettuato la rottamazione di autoveicoli per il trasporto promiscuo, immatricolati come "euro 0" o "euro 1" consegnati ai demolitori.

Per quanto riguarda gli "Investimenti fissi lordi", i tagli disposti dal DL 112 del 2008 ammontano al 10,4 per cento della dotazione iniziale per il 2009 e a quasi il 10 per cento per il 2010. Essi corrispondono, in termini di composizione percentuale, a circa il 10 per cento dei tagli operati alla spesa in conto capitale. In corso d'esercizio sono stati incrementati per più di 2 miliardi di euro in valore assoluto, pari a circa il 44 per cento dello stanziamento iniziale in entrambi gli anni.

I tagli si sono concentrati sulla voce "altri investimenti" (34 per cento nel 2009 e 32 per cento nel 2010) e "opere pubbliche" (34 per cento nel 2009 e 28 per cento nel 2010). In rapporto agli stanziamenti iniziali le riduzioni hanno inciso sulla voce "mobili, macchinari, attrezzature" per il 31,4 per cento nel 2009 e 35 per cento nel 2010, sulla voce "fabbricati residenziali" per il 29,4 per

[2] Sul capitolo, a fronte dei tagli pari a 696 milioni per il 2009 e 758 milioni per il 2010, sono registrati pagamenti pari a 2,7 miliardi di euro nel 2009 e 636 milioni nel 2010.

cento nel 2009 (25 per cento nel 2010) e sulla voce "opere pubbliche" per il 26,7 per cento nel 2009 (33 per cento nel 2010).

Analisi delle riduzioni disposte dal DL 112/2008. Investimenti fissi lordi

(milioni di euro)

	2009						2010					
tipologie	tagli DL 112	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	(c-b)	impegni	pagamenti	tagli DL 112	stanziamenti iniziali	stanziamenti definitivi	(i-h)	impegni	pagamenti
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n
mezzi di trasporto	23	100	147	48	147	134	28	157	220	64	227	226
mobili, macchinari, attrezzature	31	98	21	23	119	132	44	125	135	10	135	133
fabbricati residenziali	7	24	714	690	714	84	9	34	143	108	143	72
fabbricati non residenziali	38	187	264	77	259	182	41	253	666	413	662	389
opere pubbliche	173	648	948	300	946	681	138	419	546	127	546	487
software e hardware	52	260	353	93	343	473	63	276	359	83	355	400
infrastrutture militari	1	219	211	-8	211	151	1	254	175	-80	175	170
armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica	3	78	79	1	79	79	3	76	76	0	76	84
altri investimenti	177	3.240	4.150	910	4.149	3.855	156	3.494	5.013	1.520	5.007	4.134
investimenti fissi lordi	**504**	**4.853**	**6.986**	**2.133**	**6.965**	**5.771**	**483**	**5.089**	**7.334**	**2.246**	**7.324**	**6.096**
acquisti di terreni e beni materiali non prodotti	5	15	21	5	21	10	5	0	2	2	2	11
Totale investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	**509**	**4.868**	**7.007**	**2.139**	**6.986**	**5.781**	**488**	**5.089**	**7.336**	**2.247**	**7.326**	**6.107**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SI RGS-CDC.

In particolare, nel 2009 si evidenzia la voce "fabbricati residenziali": a fronte di una riduzione di circa 7 milioni e uno stanziamento iniziale di circa 24 milioni di euro, sono state operate reintegrazioni di risorse fino a 713 milioni, essenzialmente destinate al capitolo "Fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa".

La voce "opere pubbliche" presenta un incremento, nel 2009, del 46,3 per cento superando pertanto in valore assoluto, l'importo dei tagli operati dal DL. 112/08. L'integrazione delle dotazioni in corso di gestione è riscontrabile nella quasi totalità dei capitoli di spesa afferenti alla voce opere pubbliche. L'effetto dei tagli pertanto risulta completamente neutralizzato alla fine dell'anno.

Nell'esercizio 2010, gli stanziamenti iniziali previsti per la tipologia dei "fabbricati non residenziali sono stati incrementati di circa 400 milioni. La dotazione di competenza di questa categoria incide per più del 9 per cento sul totale degli stanziamenti (oltre 660 milioni di euro). I tagli operati con il provvedimento del 2008, tuttavia, non hanno ricevuto reintegrazioni importanti nell'esercizio 2010, tranne che per le ristrutturazioni degli immobili dell'amministrazione penitenziaria (capitolo 7300). A fronte di una riduzione iniziale di 25 milioni vi è stato, infatti, un reintegro di circa 8,5 milioni; l'aumento degli stanziamenti riguarda soprattutto le spese per la costruzione, il completamento, l'adattamento e la permuta degli edifici destinati ad istituti di prevenzione e pena, per le relative progettazioni e direzione dei lavori, per le rilevazioni geognostiche e per interventi di manutenzione eseguite dal Ministero della giustizia e l'assegnazione di risorse al commissario delegato per l'emergenza carceri a cura del Ministero delle infrastrutture.

Attenzione meritano le spese registrate tra gli "Altri investimenti", un aggregato che assorbe circa il 70 per cento del totale degli investimenti fissi lordi. Nel 2010, per tale categoria, la reintegrazione di risorse in corso d'anno è stata pari a circa 1,5 miliardi (quasi il doppio del 2009) a fronte di tagli iniziali di soli 156 milioni di euro.

LA POLITICA SANITARIA

La politica sanitaria nei documenti di programmazione

1. Le linee di indirizzo della politica sanitaria nel 2010 non hanno subito modificazioni significative rispetto a quanto già delineato nel precedente esercizio.

Nei documenti programmatici di inizio legislatura (Dpef 2009-2013; Accordi definiti in sede di conferenza Stato-Regioni; Libro bianco sui principi fondamentali del SSN; Libro bianco sul futuro del modello sociale del maggio 2009) si era previsto che l'azione dell'amministrazione fosse rivolta a:

- governare la spesa sanitaria dal punto di vista qualitativo e quantitativo quale condizione di realizzabilità del federalismo fiscale, anche attraverso il passaggio dal finanziamento della spesa storica ad uno basato sui costi standard, in un quadro che non deve pregiudicare i livelli essenziali delle prestazioni;
- promuovere modelli di organizzazione sanitari volti alla prevenzione primaria e secondaria, alla promozione di corretti stili di vita, ai rapporti tra salute, sicurezza, ambiente e di vita e di lavoro;
- sostituire l'ospedale, come luogo di risposta ai bisogni di salute e di assistenza, con una filiera di servizi di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione per la non autosufficienza innovativi nelle modalità di organizzazione ed erogazione, in grado di rispondere con appropriatezza e puntualità alle richieste dell'utente;
- incrementare il ruolo dei servizi di assistenza domiciliare, le residenzialità extra ospedaliere per non autosufficienti disabili (ospedali di comunità e hospice per pazienti oncologici);
- utilizzare le tecnologie informatiche per seguire i percorsi diagnostico terapeutici della persona attraverso il fascicolo sanitario elettronico e il dossier sanitario, finalizzati a raccogliere e trasmettere dati clinici individuali in modo da garantire la massima continuità delle tutele attraverso i diversi servizi;
- potenziare gli investimenti di edilizia sanitaria e ospedaliera e le relative tecnologie impiantistiche, che hanno un ruolo insostituibile nel razionalizzare i processi di cura, comprimendone i costi fissi ed evitando la duplicazione dei servizi e dei presidi ospedalieri;
- adeguare il Piano nazionale per la prevenzione con riferimento alle malattie croniche, agli incidenti nei luoghi di lavoro, di vita e di cura, al disturbo mentale, al rischio infettivo e alla salute orale;
- unificare e razionalizzare le risorse assegnate alla ricerca biomedica, al fine di garantire maggiori risultati, attraverso la gestione unitaria di obiettivi comuni di carattere interistituzionale, nella necessità di riqualificare la spesa sanitaria;

- riesaminare le convenzioni relative alla medicina generale e alle farmacie, per un incremento qualitativo del contenuto delle stesse.

Nel Dpef 2010 – 2013, richiamati i suddetti obiettivi, si riafferma l'intenzione del governo di assicurare il completamento del risanamento delle regioni in squilibrio strutturale e soggette a piano di rientro.

Ulteriori economie di spesa rispetto a quelle scontate nel quadro tendenziale potranno derivare, con l'avvio del federalismo, dall'individuazione dei costi standard e dalla diffusione delle best practice.

Le modifiche normative

Le misure incidenti sulla gestione del settore sanitario nel 2010.

2. Il 2010 è il primo anno di vigenza del nuovo Accordo sottoscritto tra Stato e Regioni sul finire del 2009. Con il Nuovo Patto della salute si è rafforzata l'impostazione delineata sia con il Patto del 2006 sia con gli interventi previsti dal DL 112/08. Nel nuovo quadro, recepito nella finanziaria per il 2010:

- si sono rafforzati gli organismi di monitoraggio, affiancando ai tavoli di verifica e al comitato LEA una struttura mista Stato-Regioni;
- si sono potenziati i meccanismi a salvaguardia della copertura dei disavanzi, rendendo obbligatorio in caso di squilibrio il ricorso (per almeno il 20 per cento) ad abbattimenti delle tariffe riconosciute alle strutture private, all'incremento delle tariffe per prestazioni intramurarie a alla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie;
- per le regioni in squilibrio, oltre all'incremento delle aliquote fiscali, è stato previsto il blocco del turn-over e il divieto di effettuare spese non obbligatorie fino al 31/12 del secondo anno successivo;
- il piano di rientro scatta se il disavanzo (anche se coperto) è superiore al 5 per cento;
- se il piano predisposto non è adeguato (o se non rispettato), con la nomina di un Commissario straordinario, sono sospesi i trasferimenti erariali non obbligatori, decadono i direttori generali, amministrativi e sanitari e quelli dell'assessorato competente, sono incrementate di 0,15 punti l'Irap e di 0,3 punti l'Irpef oltre il livello massimo già attivato;
- si prevede un'ulteriore riduzione degli standard di posti letto e si definiscono gli indicatori su cui valutare l'appropriatezza e l'efficienza delle gestioni.

Il Patto fissa, inoltre, per il triennio 2010-2012 il livello del fabbisogno sanitario a cui contribuisce lo Stato: 106,2 miliardi nel 2010 e 108,6 per il 2011, mentre per il 2012 si prevede un aumento del 2,8 per cento rispetto dell'esercizio precedente. Importi che sono stati rivisti in

riduzione dal DL. 78/2010 per 1.018 milioni nel 2011 e 1.732 milioni nel 2012 a ragione del blocco dei rinnovi contrattuali del personale e delle misure assunte per il settore farmaceutico.

I provvedimenti assunti nel corso del 2010.

3. Limitati sono stati gli interventi in materia sanitaria introdotti nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011. Oltre alle misure che intervengono sulla dimensione finanziaria della spesa e del finanziamento (D.L. 78/2010), è stata approvata nel marzo dello scorso anno la legge 38/2010 che inserisce nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza la tutela e la garanzia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore[3].

Con la legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220 del 2010) si sono introdotte alcune limitate correzioni. Esse riguardano la sospensione del *ticket* per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (art. 1, comma 49), a fronte di cui il finanziamento dello Stato per il SSN viene incrementato di 347,5 milioni di euro per l'anno 2011 assicurando alle Regioni, per i primi cinque mesi del 2011, la copertura finanziaria; la possibilità per le regioni in disavanzo, e limitatamente ai risultati di esercizio del 2010, di coprire il disavanzo sanitario con risorse di bilancio regionale (a condizione che le relative misure di copertura siano idonee e congrue e adottate entro il 31 dicembre 2010); il divieto (sempre per il 2011) di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle Aziende Sanitarie locali ed Ospedaliere nelle regioni in piano, con la finalità di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti. Al fine di garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza viene consentita una deroga fino al 10 per cento, al blocco del turn-over del personale, qualora i tavoli tecnici di verifica abbiano accertato l'attuazione dei piani di rientro in misura parziale entro il 31 ottobre 2010. Viene infine destinata nel 2012 ad interventi di edilizia sanitaria pubblica una quota del FAS, destinata alla programmazione regionale. Si tratta di 1.500 milioni di euro, per interventi di edilizia sanitaria pubblica, di cui l'85 per cento viene destinato alle Regioni meridionali e il restante 15% a quelle del centro-nord.

Con il "Decreto Milleproroghe" DL n. 225 del 2010 si è, infine, disposta la proroga, fino al marzo 2011, della scadenza dei termini per la realizzazione delle strutture utilizzabili per l'attività intramoenia. Tale proroga potrà essere estesa al massimo fino al 31 dicembre 2011, ma esclusivamente con un successivo dPCM da adottare di concerto con il Ministero

[3] Secondo quanto previsto dalla legge 38/2010, le strutture sanitarie che erogano cure palliative e terapia del dolore devono assicurare un programma di cura individuale per il malato e per la sua famiglia in ogni fase della malattia, in particolare in quella terminale. Viene previsto che all'interno della cartella clinica debbano essere riportati le caratteristiche del dolore rilevato e della sua evoluzione nel corso del ricovero, nonché la tecnica antalgica e i farmaci utilizzati, i relativi dosaggi e il risultato conseguito; l'attivazione e l'integrazione di due reti della terapia del dolore e delle cure palliative che garantiscono ai pazienti risposte assistenziali su base regionale e in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; la semplificazione delle procedure di accesso ai medicinali impiegati nella terapia del dolore; specifici percorsi formativi in materia di cure palliative e di terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative.

dell'Economia. Il provvedimento ha destinato 100 milioni di euro alla ricerca e all'assistenza domiciliare dei malati di sclerosi laterale amiotrofica.

Nell'anno sono stati conclusi numerosi accordi tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali. Tra di essi si ricorda, in particolare, l'Accordo relativo alle nuove prestazioni erogabili dalle farmacie territoriali[4].

Vi è poi l'Accordo sul diretto recepimento nei Prontuari Terapeutici Ospedalieri Regionali dei farmaci valutati come innovativi dall'Agenzia Italiana del Farmaco. In base all'Accordo le regioni garantiscono da parte degli ospedali l'immediata disponibilità agli assistiti, anche senza il formale inserimento dei prodotti nei prontuari terapeutici ospedalieri regionali, dei medicinali che, a giudizio della Commissione tecnico-scientifica dell'AIFA, possiedono il requisito della innovatività terapeutica, individuata secondo i criteri predefiniti dalla medesima Commissione.

L'Accordo relativo alla libera professione intramuraria, infine, prevede la definizione annuale, in sede di contrattazione dei budget o di specifica negoziazione con le strutture aziendali, dei volumi di attività istituzionale dovuti; la definizione di risorse aggiuntive destinate all'attività istituzionale e/o libero professionale a favore dell'azienda, anche con modalità di remunerazione diverse da quelle orarie, ai fini del progressivo conseguimento degli obiettivi di allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni nell'ambito dell'attività istituzionale ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione intramoenia; l'affidamento a personale aziendale, o comunque dall'azienda a ciò destinato, senza ulteriori oneri aggiuntivi, del servizio di prenotazione delle prestazioni libero-professionali, da eseguire con modalità distinte rispetto a quelle istituzionali, al fine di permettere il controllo dei volumi delle prestazioni medesime;la definizione delle tariffe per l'attività libero-professionale, d'intesa con i dirigenti interessati, previo accordo in sede di contrattazione collettiva integrativa.

A fine anno è stato sottoscritto, infine, l'Accordo Stato-Regioni relativo alle Linee di indirizzo per la promozione ed il miglioramento della qualità, della sicurezza e dell'appropriatezza degli interventi assistenziali nel percorso nascita e per la riduzione del ricorso al taglio cesareo.

---

[4] L'Accordo prevede che nelle farmacie pubbliche e private sia possibile prenotare prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, pagare il relativo ticket, nonché ritirare i referti relativi alle prestazioni; eseguire prestazioni analitiche di prima istanza, quali ad esempio: il controllo della glicemia, del colesterolo, dei trigliceridi; ottenere la dispensa e la consegna domiciliare di farmaci e dispositivi medici; la preparazione, nonché la dispensazione a domicilio delle miscele per la nutrizione artificiale e dei medicinali antidolorifici, fatte salve le norme di buona preparazione e di buona pratica di distribuzione dei medicinali; la distribuzione distribuzione diretta, nonché la messa a disposizione di operatori socio-sanitari, di infermieri e di fisioterapisti, per la effettuazione, a domicilio, di specifiche prestazioni professionali richieste dal medico di famiglia o dal pediatra di libera scelta.

I risultati economici

Il conto consolidato della sanità

4. Anche nel 2010 i risultati del conto consolidato della sanità[5] indicano, come già osservato nello scorso triennio, un consuntivo in valore assoluto migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 113,5 miliardi (110,4 e 108,5 miliardi, rispettivamente, nel 2009 e nel 2008), inferiori di oltre 1.500 milioni ai 114,9 miliardi previsti da ultimo con la Decisione di finanza pubblica del settembre scorso.

Il peso della spesa sanitaria in termini di Pil si conferma sui livelli del 2009: 7,3 per cento (era al 6,9 per cento nel 2008). In crescita, invece, la sua incidenza sul complesso della spesa primaria: 15,7 per cento contro il 15,2 per cento del 2009.

A fronte di un aumento nell'anno della spesa sanitaria complessiva del 2,7 per cento, in seppur lieve accelerazione rispetto al 2009 (+1,8 per cento contro il +6,6 per cento nel 2008), le prestazioni relative a produttori *non market* (assistenza ospedaliera e altri servizi sanitari offerti direttamente dagli operatori pubblici) sono cresciute del 4,3 per cento (+0,4 per cento nel 2009). Su tale risultato ha pesato l'incidenza sull'esercizio degli oneri per i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009 (comprensivi degli arretrati per 500 milioni) e l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per il 2010, che hanno portato ad un aumento del 4,3 per cento dei redditi per lavoro dipendente. Considerando che sul 2009 aveva pesato il rinnovo contrattuale del personale non dirigente relativo al biennio 2008-2009 (comprensivo di arretrati per 115 milioni), al netto degli arretrati in entrambi gli anni, nel 2010 i redditi di lavoro dipendente crescono del 2,9 per cento.

I consumi intermedi aumentano del 3,6 per cento, un andamento su cui pesa la scelta di molte regioni di ricorrere alla distribuzione diretta dei farmaci ai fini di un controllo complessivo della spesa e la dinamica della spesa farmaceutica ospedaliera, i cui andamenti continuano a discostarsi, come si vedrà in seguito, dai limiti posti con il tetto del 2,4 per cento (del finanziamento complessivo). Un andamento che più che compensa le misure adottate con il DL 78/2010[6], che hanno ridotto per 300 milioni nel 2010 (600 milioni annui a regime) tale tipologia di spesa.

---

[5] I dati relativi al conto consolidato della sanità, che si basa sui conti economici delle Aziende sanitarie, sono aggiornati al IV trimestre 2010.

[6] In particolare, l'art. 11 del DL 78/2010 dispone lo spostamento di una quota della spesa farmaceutica da ospedaliera (600 milioni in termini annui di risparmio per le regioni) a territoriale (600 milioni di maggiori costi). Tali maggiori costi sono recuperati con la riduzione dei margini dei grossisti e dei farmacisti, da cui sono attesi 400 milioni su base annua, nonché con l'attivazione del meccanismo del *pay back* ovvero delle altre misure di cui all'articolo 11, per complessivi 200 milioni annui.

La norma dispone, infatti:

- misure dirette a favorire una maggiore appropriatezza delle prescrizioni, da cui si attendono risparmi per 600 milioni annui, che restano nella disponibilità dei SSR.
- il potenziamento degli strumenti di gestione dei SSR per quanto concerne l'acquisizione, l'immagazzinamento e la distribuzione dei medicinali, i cui effetti in termini di risparmio non sono prudenzialmente quantificati;

Tavola 1

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITA' (MILIONI DI EURO)

VOCI	2006	2007	2008	2009	2010	07/06	08/07	09/08	10/09
PRESTAZIONI									
Prestazioni sociali in natura	**94.422**	**94.283**	**100.680**	**102.390**	**105.451**	**-0,15**	**6,78**	**1,70**	**2,99**
- corrispondenti a beni e servizi prodotti da prod. market	**38.529**	**38.835**	**39.607**	**41.074**	**41.521**	**0,79**	**1,99**	**3,70**	**1,09**
- Farmaci	12.334	11.543	11.226	10.999	10.936	-6,41	-2,75	-2,02	-0,57
- Assistenza medico-generica	5.930	6.076	6.079	6.948	7.068	2,46	0,05	14,30	1,73
- Assistenza medico-specialistica	3.458	3.729	3.948	4.110	4.369	7,84	5,87	4,10	6,30
- Assistenza osped. in case di cura private	8.696	9.194	9.407	9.776	9.637	5,73	2,32	3,92	-1,42
- Assistenza protesica e balneotermale	4.123	4.093	3.903	3.945	3.975	-0,73	-4,64	1,08	0,76
- Altra assistenza	3.988	4.200	5.044	5.296	5.536	5,32	20,10	5,00	4,53
- corrispondenti a servizi prodotti da prod. non market:	**55.893**	**55.448**	**61.073**	**61.316**	**63.930**	**-0,80**	**10,14**	**0,40**	**4,26**
- Assistenza ospedaliera	43.779	43.318	47.414	47.410	49.579	-1,05	9,46	-0,01	4,57
- Altri servizi sanitari	12.114	12.130	13.659	13.906	14.351	0,13	12,61	1,81	3,20
CONTRIBUZIONI DIVERSE	896	979	952	1.022	947	9,26	-2,76	7,35	-7,34
SERVIZI AMMINISTRATIVI	4.999	5.180	5.484	5.736	5.879	3,62	5,87	4,60	2,49
ALTRE USCITE	1.062	1.302	1.352	1.287	1.180	22,60	3,84	-4,81	-8,31
TOTALE USCITE CORRENTI	**101.379**	**101.744**	**108.468**	**110.435**	**113.457**	**0,36**	**6,61**	**1,81**	**2,74**
- corrispondenti a servizi prodotti da prod. non market:	**55.893**	**55.448**	**61.073**	**61.316**	**63.930**	**-0,80**	**10,14**	**0,40**	**4,26**
di cui									
Redditi da lavoro dipendente	33.748	31.752	35.156	33.864	35.329	-5,91	10,72	-3,68	4,33
Consumi intermedi	19.860	21.603	23.364	24.928	25.831	8,78	8,15	6,69	3,62
Ammortamenti	1.851	1.841	2.021	2.012	2.246	-0,54	9,78	-0,45	11,63
Altro	434	252	532	512	524	-41,94	111,11	-3,76	2,34
SERVIZI AMMINISTRATIVI	**4.999**	**5.180**	**5.484**	**5.736**	**5.879**	**3,62**	**5,87**	**4,60**	**2,49**
Redditi da lavoro dipendente	2.724	2.731	2.802	2.894	2.904	0,26	2,60	3,28	0,35
Consumi intermedi	2.107	2.285	2.507	2.660	2.790	8,45	9,72	6,10	4,89
Altro	168	164	175	182	185	-2,38	6,71	4,00	1,65

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mef e Istat

Per quanto riguarda la spesa dei produttori *market*, sul risultato (+1,1 per cento rispetto all'esercizio precedente) incide, oltre alla riduzione della farmaceutica (-0,6 per cento), la dinamica contenuta dell'assistenza medico-generica (+1,7 per cento). Anche tale andamento deve tuttavia essere letto considerando l'incidenza dei rinnovi contrattuali: sul risultato pesa, infatti, la contabilizzazione, nel 2010, degli oneri per arretrati (400 milioni) per il rinnovo delle convenzioni con i medici di base relative al biennio 2008-2009 e, nel 2009, degli arretrati relativi agli anni 2006, 2007 e 2008. Al netto di tale componente di spesa in entrambi gli anni, la crescita risulta nel 2010 del 4,9 per cento.

Le altre prestazioni (che comprendono la specialistica, l'ospedaliera convenzionata, la riabilitativa ed altra assistenza) crescono dell'1,7 per cento, ma come risultato di andamenti molto diversi tra le componenti. Alla forte crescita della specialistica (+6,3 per cento) si contrappone il calo della ospedaliera (-1,4 per cento) e il solo lieve aumento della riabilitativa

- la ridefinizione dal 2011 del prezzo di rimborso dei medicinali equivalenti di fascia A, che dovrebbe comportare risparmi quantificati anch'essi in 600 milioni su base annua. In via transitoria, fino al 31 dicembre 2010, si prevede una riduzione del 12,5 per cento del prezzo di tali medicinali. Il complesso di tali risorse (di cui quelle relative al 2010 non sono state quantificate dal Governo) resta nella disponibilità dei SSR;
- il potenziamento dell'attività di controllo dell'AIFA, con particolare riguardo alla qualità dei principi attivi.

(+1 per cento) e della integrativa (+0,5 per cento). A tale dinamica contenuta ha contribuito, come si vedrà in seguito, l'attività svolta sul fronte di una migliore regolazione, specie nelle regioni in disavanzo, dell'accreditamento degli operatori privati con l'assegnazione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget, misure determinanti per il contenimento della spesa sanitaria nei piani di rientro di tali regioni.

I risultati regionali

5. I dati del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) relativi al IV trimestre 2010 consentono una prima valutazione dell'andamento dei costi, dei ricavi e dei risultati di esercizio per regione. Rispetto al 2009, i costi sono aumentati in media dello 0,5 per cento. Un andamento più contenuto di quello rilevato in termini di contabilità nazionale. Su tale differenza incidono i diversi criteri di contabilizzazione adottati nei due sistemi, giacché i risultati del NSIS rappresentano la base comune di entrambe le elaborazioni[7].

I costi di produzione nel 2010 sono stati pari a 112,3 miliardi (111,7 miliardi nel 2009 secondo i dati rivisti) a fronte di ricavi per circa 110 miliardi. Si determina, quindi, una consistente riduzione del disavanzo, che passa dai 3.252 milioni del 2009 ai 2.326 milioni del 2010.

I disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle regioni del sud del Paese (è da riferire ad esse il 50 per cento delle perdite, il 54 per cento nel 2009), ma nel complesso i loro risultati conoscono nell'anno un significativo miglioramento. In valore assoluto, le perdite scendono da 1.819 milioni del 2009 (nel 2008 erano pari a 1.854 milioni) a 1.230 milioni nel 2010.

LA SANITA': I RISULTATI DI ESERCIZIO 2009-2010 (milioni di euro)

Tavola 2

	2008				2009				2010			
	COSTI	RICAVI	Saldi Mobilità Sanitaria interregionale	RISULTATO DI ESERCIZIO	COSTI	RICAVI	Saldi Mobilità Sanitaria interregionale	RISULTATO DI ESERCIZIO	COSTI	RICAVI	Saldi Mobilità Sanitaria interregionale	RISULTATO DI ESERCIZIO
	A	B	C	A + B + C	A	B	C	A + B + C	A	B	C	A + B + C
PIEMONTE	-8.271,2	8.279,7	-3,1	5,5	-8.544,7	8.559,6	1,8	16,7	-8.658,7	8.665,8	1,8	8,8
V. AOSTA	-264,6	266,1	-14,3	-12,7	-268,3	283,5	-16,2	-1,0	-280,6	289,9	-16,2	-6,9
LOMBARDIA	-16.973,8	16.532,2	445,7	4,1	-17.433,9	16.998,2	437,6	1,9	-17.952,6	17.525,6	437,6	10,6
PA BOLZANO	-1.116,0	1.125,7	5,6	15,3	-1.106,2	1.139,2	4,2	37,2	-1.111,2	1.108,9	4,2	2,0
PA TRENTO	-1.013,9	1.018,5	-14,8	-10,2	-1.076,2	1.079,9	-15,8	-12,1	-1.102,1	1.107,1	-15,8	-10,8
VENETO	-8.637,7	8.608,3	97,1	67,6	-8.872,6	8.747,4	98,0	-27,1	-9.033,3	8.862,6	98,0	-72,7
FRIULI	-2.365,2	2.366,4	20,6	21,8	-2.453,9	2.446,1	24,4	16,7	-2.499,3	2.483,5	24,4	8,6
LIGURIA	-3.226,4	3.136,4	-20,1	-110,1	-3.314,6	3.235,3	-26,4	-105,6	-3.318,4	3.256,2	-26,4	-88,6
E. ROMAGNA	-8.153,7	7.842,7	337,5	26,5	-8.474,0	8.141,3	355,2	22,4	-8.583,6	8.254,8	355,2	26,5
TOSCANA	-6.878,0	6.772,4	102,3	-3,4	-7.401,3	7.279,3	115,1	-6,9	-7.241,8	7.141,0	115,1	14,2
UMBRIA	-1.584,1	1.577,3	15,3	8,5	-1.657,8	1.651,2	11,4	4,8	-1.648,0	1.647,0	11,4	10,4
MARCHE	-2.681,3	2.756,3	-38,2	36,8	-2.793,5	2.841,8	-31,7	16,6	-2.850,2	2.909,5	-31,7	27,6
LAZIO	-11.261,3	9.551,9	44,9	-1.664,5	-11.510,3	10.049,0	65,3	-1.396,0	-11.336,9	10.227,7	65,3	-1.043,8
ABRUZZO	-2.394,1	2.300,3	-29,6	-123,5	-2.438,4	2.406,1	-62,2	-94,5	-2.391,6	2.434,7	-62,2	-19,1
MOLISE	-658,5	559,5	28,5	-70,4	-673,7	577,4	32,7	-63,6	-660,2	574,1	32,7	-53,5
CAMPANIA	-10.231,0	9.705,5	-289,3	-814,8	-10.272,2	9.786,8	-303,5	-788,9	-10.099,3	9.907,0	-303,5	-495,8
PUGLIA	-7.199,8	7.001,4	-159,8	-358,2	-7.254,7	7.121,5	-169,3	-302,5	-7.330,0	7.163,9	-169,3	-335,4
BASILICATA	-1.026,7	1.037,2	-39,7	-29,2	-1.040,9	1.055,5	-35,6	-21,0	-1.058,6	1.058,9	-35,6	-35,3
CALABRIA	-3.421,7	3.584,0	-227,7	-65,4	-3.545,1	3.650,1	-223,8	-118,8	-3.444,5	3.686,6	-223,8	18,3
SICILIA	-8.386,4	8.323,7	-198,9	-261,6	-8.512,3	8.518,0	-205,7	-200,0	-8.588,4	8.732,1	-205,7	-62,0
SARDEGNA	-2.943,4	2.874,7	-62,1	-130,8	-3.089,7	2.915,2	-55,3	-229,7	-3.102,8	2.929,4	-55,3	-228,7
TOTALE	-108.688,9	105.220,2	0,0	-3.468,7	-111.734,1	108.482,5	0,0	-3.251,6	-112.291,8	109.966,3	0,0	-2.325,6
SOLO PERDITE				-3.654,8				-3.367,9				-2.452,5
SOLO UTILI				186,1				116,2				127,0
Regioni in piano di rientro												
Risultato complessivo	-42.522,7	40.035,9	-754,3	-3.241	-43.356,2	41.138,0	-779,0	-2.997	-42.942,0	41.747,8	-779,0	-1.973
solo perdite				-3.241				-2.997				-1.991
Regioni non in piano di rientro												
Risultato complessivo	-66.166,2	65.184,4	754,3	-228	-68.377,9	67.344,5	779,0	-254	-69.349,9	68.218,5	779,0	-352
solo perdite				-414				-371				-461

Fonte : elaborazioni Corte conti su dati Ministero della Salute

Per il 2010: dati estratti dal NSIS, IV trim al 25 marzo 2011. Tali dati potranno subire aggiornamenti ed integrazioni in corso d'anno, prima della loro pubblicazione nella RGSEP

Sono soprattutto le regioni in piano di rientro a migliorare il proprio risultato: esse passano da un disavanzo di poco meno di 3 miliardi nel 2009 (3,2 nel 2008) ad uno di 2 miliardi. Almeno da questo angolo visuale, l'operare del sistema di responsabilizzazione, anche basato sul sistema sanzionatorio[8], sembra aver contribuito a rallentare la dinamica dei costi sanitari riducendo il formarsi di disavanzi.

Si tratta, tuttavia di un risultato non generalizzato: Molise e Sardegna segnalano solo marginali miglioramenti; in contro tendenza l'andamento della regione Puglia, che registra una perdita di 335 milioni (302 nel 2009) e ha sottoscritto a fine anno un piano di rientro.

Seppur ancora su livelli molto contenuti, va segnalata la crescita delle perdite riferibili ad alcune regioni del nord, che passano dai 146 milioni del 2009 (di cui 106 riferibili alla regione Liguria) ai circa 180 milioni del 2010 (di cui 89 della regione Liguria).

L'esame di costi e ricavi per regione arricchisce di ulteriori elementi il risultato evidenziato. Nel complesso, come si è visto, i risultati dei CE indicano una dinamica complessiva dei costi molto contenuta (+0,5 per cento) a cui ha corrisposto una crescita dei ricavi dell'1,4 per cento. Anche in questo caso, si tratta di un andamento diversificato per regione. Tre regioni, tutte del Nord, presentano tassi di crescita dei costi superiori al 2 per cento. Tra le regioni in piano di rientro, cinque ottengono una riduzione dei costi rispetto all'esercizio precedente di oltre l'1,5 per cento. Solo Sicilia e Sardegna presentano una dinamica ancora crescente. Ad esse si aggiungono Piemonte e Puglia, che hanno sottoscritto un piano solo nel 2010. Delle regioni che hanno presentato una flessione dei costi, sono quattro quelle che conoscono una crescita delle entrate che rafforza il miglioramento del risultato complessivo. Solo il Molise alla flessione di oltre il 2 per cento dei costi complessivi accompagna una riduzione dei ricavi dello 0,7 per cento. E' il Lazio che, pur confermandosi la regione che registra il risultato peggiore (-1.044 milioni) conosce miglioramenti superiori alla media, sia dal lato dei costi che dei ricavi.

Piemonte e Puglia registrano variazioni dei costi superiori ai ricavi peggiorando il loro risultato complessivo che, nel caso del Piemonte, rimane tuttavia sempre positivo.

[8] Secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 174 della legge n. 311/2004 per le regioni che non hanno sottoscritto il piano di rientro e dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006 per quelle che invece lo hanno sottoscritto. *Cfr* anche Legge 191/2009 (Legge finanziaria 2010), articolo 2, comma 75 e ss.

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONI DI SPESA - ESERCIZIO 2010 (milioni di euro)

Tavola 3

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta				Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati								TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom	Mobilità verso Bambin Gesù e Smon	TOTALE COSTI* con Mobilità verso B. Gesù e Smom ma senza Saldi Mobilità interregionale
	Beni e servizi	Personale	Costi Straordinari e Variazione delle rimanenze	**Totale da enti a gestione diretta**	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protesica	Altra Assistenza	Ospedaliera	**Totale da enti convenzionati o accreditati**			
PIEMONTE	2.654,0	2.973,2	1,9	**5.629,1**	470,7	775,5	282,5	176,8	200,5	565,3	558,1	**3.029,4**	**8.658,5**	0,3	**8.658,7**
V.AOSTA	109,9	113,6	0,0	**223,5**	14,2	21,4	2,3	4,5	2,5	8,1	4,1	**57,2**	**280,6**	0,0	**280,6**
LOMBARDIA	4.969,1	5.121,2	1,1	**10.091,4**	905,8	1.573,5	841,9	245,0	229,8	1.678,6	2.386,1	**7.860,7**	**17.952,1**	0,5	**17.952,6**
P.A BOLZANO	313,6	545,6	2,3	**861,5**	53,8	61,5	5,6	6,1	38,0	61,1	23,4	**249,6**	**1.111,1**	0,0	**1.111,2**
P.A TRENTO	310,3	407,2	0,8	**718,3**	56,5	77,5	25,7	3,4	21,2	144,7	54,8	**383,8**	**1.102,1**	0,0	**1.102,1**
VENETO	2.972,4	2.781,5	28,6	**5.782,5**	538,9	749,5	364,5	34,1	134,4	851,7	577,3	**3.250,3**	**9.032,8**	0,5	**9.033,3**
FRIULI	917,0	956,6	7,7	**1.881,3**	126,3	230,2	49,9	59,1	46,5	46,8	59,1	**617,9**	**2.499,2**	0,0	**2.499,3**
LIGURIA	1.063,4	1.176,8	9,8	**2.250,0**	163,9	301,2	55,8	96,1	39,4	181,0	230,4	**1.067,8**	**3.317,9**	0,6	**3.318,4**
E.ROMAGNA	2.820,8	3.000,3	33,1	**5.854,2**	513,7	720,6	169,4	8,5	116,0	607,6	593,1	**2.728,9**	**8.583,2**	0,4	**8.583,6**
TOSCANA	2.672,9	2.621,0	24,3	**5.318,2**	400,1	605,9	139,3	82,0	73,4	394,5	226,9	**1.922,3**	**7.240,5**	1,3	**7.241,8**
UMBRIA	590,4	613,9	3,2	**1.207,5**	90,9	157,7	15,8	8,3	40,0	83,0	41,1	**436,9**	**1.644,4**	3,7	**1.648,0**
MARCHE	996,3	1.043,3	11,3	**2.051,0**	168,6	284,6	42,4	69,5	22,3	107,9	102,8	**798,1**	**2.849,1**	1,1	**2.850,2**
LAZIO	3.390,7	3.063,7	72,7	**6.527,1**	590,3	1.188,5	536,3	227,7	235,8	466,4	1.424,8	**4.669,7**	**11.196,8**	141,2	**11.338,0**
ABRUZZO	798,1	781,0	36,1	**1.615,3**	152,3	266,4	49,4	71,2	25,5	87,4	118,9	**771,0**	**2.386,3**	5,3	**2.391,6**
MOLISE	185,1	211,0	6,7	**402,7**	50,5	56,8	31,5	15,3	6,3	19,4	75,5	**255,3**	**658,0**	2,2	**660,2**
CAMPANIA	2.828,8	3.226,7	180,7	**6.236,2**	647,4	1.069,4	719,1	279,0	167,4	175,7	790,5	**3.848,4**	**10.084,5**	14,9	**10.099,4**
PUGLIA	2.112,5	2.178,2	70,7	**4.361,4**	490,7	869,7	240,0	251,5	124,9	237,7	745,4	**2.959,7**	**7.321,2**	8,9	**7.330,0**
BASILICATA	311,9	393,0	6,1	**711,0**	82,1	108,0	27,6	59,8	28,4	35,0	5,1	**346,0**	**1.057,0**	1,6	**1.058,6**
CALABRIA	880,5	1.273,3	28,1	**2.181,9**	247,6	437,8	118,5	60,7	66,1	122,1	202,9	**1.255,7**	**3.437,6**	6,9	**3.444,5**
SICILIA	2.110,1	2.980,9	26,7	**5.117,7**	582,1	1.032,9	496,4	159,1	185,4	332,0	679,0	**3.466,8**	**8.584,6**	3,8	**8.588,4**
SARDEGNA	958,7	1.156,4	33,0	**2.148,1**	192,1	347,7	112,1	52,8	65,4	89,7	92,2	**952,1**	**3.100,2**	2,6	**3.102,8**
TOTALE	33.966,7	36.618,3	585,0	**71.170,0**	6.538,5	10.936,2	4.326,0	1.970,7	1.869,1	6.295,6	8.991,6	**40.927,7**	**112.097,7**	195,8	**112.293,5**

Fonte : ex Ministero della salute

Dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), 4° trimestre alla data del 25 marzo 2011

Tra le altre regioni, solo Umbria e Toscana presentano una flessione dei costi, rispettivamente pari allo 0,6 e al 2,2 per cento. In entrambi i casi, tuttavia, ad essa corrisponde una quasi equivalente riduzione dei ricavi.

L'esame dei costi, distinti nelle principali componenti e tratti dai CE (per i quali si confermano le differenze riscontrate rispetto alla contabilità nazionale[9]), consente di precisare l'andamento già in precedenza rilevato. Sono le regioni in piano di rientro a presentare flessioni di rilievo, che nelle attività a gestione diretta sono in media del 2,5 per cento. Un andamento da ricondurre prevalentemente alla flessione anche consistente negli acquisti di beni e servizi. Tra i cali maggiori quelli del Lazio (-4,6 per cento), del Molise (-6,8 per cento) e della Campania (-3,9 per cento). Pressoché stabili gli oneri per il personale (nel complesso delle regioni in piano la spesa è in crescita dello 0,2 per cento), con l'eccezione della Campania che registra una significativa la flessione (-1,2 per cento).

Nell'assistenza erogata da enti in convenzione o accreditati, un contributo positivo al contenimento della spesa continua ad essere assicurato dalla farmaceutica (-0,6 per cento), con importi più significativi nelle regioni in piano di rientro (Liguria -5,5 per cento, Molise -9,5 per cento, Calabria -5 per cento). Ma, soprattutto, segna una significativa riduzione in tali regioni in piano la spesa per l'assistenza riabilitativa e per quella ospedaliera. In Abruzzo e in Calabria la riduzione dei costi complessivi in concessione, pari rispettivamente a -3,9 e a -4,1 per cento, è alla base della flessione dei costi sostenuti nel complesso delle gestioni. Particolarmente significativi nel Lazio, in Abruzzo e nel Molise i tagli all'assistenza riabilitativa, superiori al 7 per cento. In Abruzzo e in Calabria i costi dell'ospedaliera si sono rispettivamente ridotti del 18 e del 13,5 per cento.

Nelle regioni non in piano di rientro gli andamenti risultano diversificati. In media, la crescita dei costi si mantiene su livelli contenuti (+1,7 per cento, contro la flessione in media dello 0,9 per cento delle regioni in piano di rientro).

---

[9] Nell'assistenza erogata da enti a gestione diretta i costi del personale crescono dell'1,2 per cento a fronte di un dato di contabilità nazionale del 4 per cento, i beni e servizi del 0,1 per cento contro 3,7 per cento. Per quanto riguarda l'assistenza erogata da enti convenzionati, fatta eccezione per la farmaceutica e la specialistica che confermano (almeno in aggregato) il risultato evidenziato in termini di contabilità nazionale, per le altre componenti gli andamenti si presentano più sostenuti. Nel complesso la crescita è del 2,1 per cento contro 1,1 di contabilità generale. E', in particolare, la ospedaliera in convenzione a presentare il risultato più divergente, con un incremento dei costi del 1,9 per cento contro la flessione dell'1,4 per cento di contabilità nazionale. Tali differenze sono da ricondurre alle operazioni di riclassificazione condotte in sede di predisposizione dei risultati di contabilità nazionale. Si tratta, in particolare della riclassificazione di alcuni istituti ospedalieri indicati come pubblici nella contabilità regionale ed, invece, considerati privati in quella nazionale; di riclassificazioni di voci di costo che vengono attribuite al comparto ospedaliero (come ad esempio quote degli accantonamento per rischi).

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONI DI SPESA - VARIAZIONI 2009 - 2010 Tavola 4

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta			**Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati**								**TOTALE COSTI * con Mobilità verso B. Gesù e Smom ma senza Saldi Mobilità interregion. e**
	Beni e servizi	Personale	**Totale da enti a gestione diretta**	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protesica	Altra Assistenza	Ospedaliera	**Totale da enti convenzionati o accreditati**	
PIEMONTE	0,5	1,6	0,8	1,7	-4,5	8,6	7,0	-2,1	7,5	5,4	2,3	1,3
V. AOSTA	7,9	1,8	4,7	-8,1	0,1	13,7	-0,9	-8,1	12,8	173,0	4,2	4,6
LOMBARDIA	3,1	2,1	2,2	2,6	0,5	10,8	-2,9	4,9	7,2	3,1	4,0	3,0
PA BOLZANO	2,7	0,9	-0,4	2,3	1,3	2,1	15,4	4,8	3,5	6,1	3,4	0,5
PA TRENTO	2,9	1,7	1,7	2,3	0,2	38,2	7,3	-0,3	2,4	4,0	3,8	2,4
VENETO	4,0	1,7	1,8	2,8	0,1	6,6	1,3	-0,2	2,9	-0,1	1,9	1,8
FRIULI	1,8	1,7	1,6	1,0	3,0	4,2	2,7	4,9	10,0	-2,7	2,7	1,8
LIGURIA	-1,9	0,9	0,0	4,7	-5,5	-2,1	-0,6	-8,1	6,3	3,9	0,4	0,1
E. ROMAGNA	1,1	2,5	0,8	6,5	0,3	7,8	-12,0	1,3	2,0	1,3	2,5	1,3
TOSCANA	-0,2	1,8	-3,0	1,2	-0,3	-3,3	-6,0	0,6	4,1	-0,7	0,4	-2,1
UMBRIA	-2,5	1,6	-1,3	1,6	0,8	5,2	-3,3	0,9	2,6	0,3	1,3	-0,7
MARCHE	3,7	2,0	2,5	-0,6	-1,2	4,0	1,8	-20,1	10,8	3,9	0,9	2,0
LAZIO	-4,6	0,2	-4,1	0,4	1,5	4,6	-7,6	-2,0	9,7	3,5	2,4	-1,5
ABRUZZO	0,1	0,6	-0,9	1,7	2,2	2,8	-7,4	-2,3	-8,9	-18,0	-3,9	-1,9
MOLISE	-6,8	0,0	-3,7	2,4	-9,5	6,0	-8,4	25,8	-1,1	7,5	0,8	-2,0
CAMPANIA	-3,9	-1,2	-3,7	1,6	-2,6	7,8	-3,4	-4,4	6,1	5,5	1,8	-1,7
PUGLIA	1,6	1,7	1,5	5,1	-0,7	3,6	5,9	3,3	-0,9	-3,7	0,4	1,1
BASILICATA	-0,4	2,2	2,9	-3,2	-6,0	16,7	2,8	5,9	-0,4	3,9	-0,7	1,7
CALABRIA	-1,0	-0,1	-2,1	3,3	-5,0	-4,0	6,2	-3,5	-2,6	-13,5	-4,1	-2,9
SICILIA	-1,1	0,4	-1,3	6,5	1,6	2,4	4,2	3,5	10,9	5,8	4,4	0,9
SARDEGNA	-3,2	2,4	-0,4	2,9	2,5	4,7	3,0	2,1	3,3	-2,4	2,4	0,4
TOTALE	0,1	1,2	-0,4	2,8	-0,6	6,1	-0,4	0,1	5,2	1,9	2,1	0,5

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della salute

Nelle regioni del Nord, tuttavia, sia negli acquisti di beni e servizi che nell'assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati, le variazioni si rivelano più consistenti superando, in alcuni casi, il 3,5-4 per cento.

Particolarmente significativa la crescita dell'assistenza specialistica che, in alcune regioni, è risultata superiore al 7 per cento, e della ospedaliera. La contenuta dinamica delle spese di personale nelle gestioni dirette (oltre alla forte flessione dei costi straordinari) contribuisce a mantenere la variazione complessiva su livelli prossimi al Pil nominale.

La spesa farmaceutica

6. Tra gli acquisti di beni e servizi, un rilievo particolare ha la spesa di farmaci. Un terreno su cui il legislatore è intervenuto spesso di recente, introducendo un nuovo meccanismo di regolazione della spesa con il DL 159/2007[10] e, nel 2010, con il DL 78, disponendo il passaggio di una parte della spesa per prodotti oggi dispensati in ospedale alla distribuzione territoriale. Il provvedimento ha, inoltre, previsto la riduzione dei margini dei grossisti su tutti i prodotti farmaceutici dispensati dal SSN, con una riduzione della spesa complessiva valutabile in 400 milioni. Il passaggio dall'ospedaliera alla territoriale è stato accompagnato da un più efficace controllo di questa quota di spesa (e da una riduzione della domanda inappropriata), puntando sul potenziamento dei flussi informativi connessi all'entrata a regime della tessera sanitaria e prevedendo la predisposizione di raffronti in merito alle migliori pratiche regionali nei comportamenti prescrittivi.

In base ai più recenti dati dell'AIFA[11], nel 2010 la spesa farmaceutica territoriale risulta nel complesso contenuta nei livelli previsti (13,3 per cento del finanziamento). Superano anche quest'anno il limite le sole regioni con piani di rientro (compresa la Puglia), ma per valori relativamente contenuti (656,2 milioni). Considerando gli importi al netto del contributo richiesto al cittadino, solo quattro regioni presentano eccedenze sull'obiettivo. Si tratta di Lazio, Puglia, Sicilia e Sardegna.

---

[10] Il provvedimento ha disposto che, a decorrere dal 2008, l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) per l'assistenza farmaceutica territoriale (che comprende, oltre alla convenzionata, al lordo dei ticket, anche la spesa per distribuzione diretta dei farmaci) non debba superare il 14 per cento del finanziamento complessivo ordinario del SSN. Tale valore è stato ridotto al 13,6 per cento per il 2009 e al 13,3 per il 2010. La riforma ha introdotto un "nuovo sistema di regolazione della spesa dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale", con l'attribuzione alle aziende autorizzate all'immissione in commercio di medicinali di uno specifico budget annuale. Il ripiano di eventuali sforamenti della spesa farmaceutica territoriale (a livello nazionale) è ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali e tenendo conto dell'incidenza della distribuzione diretta sulla spesa. Entro il 1° dicembre di ogni anno, l'AIFA elabora la stima della spesa farmaceutica territoriale relativa all'anno successivo, distintamente per ciascuna regione. Le regioni che, secondo tali stime, superano il limite sono tenute ad adottare misure di contenimento della spesa per un ammontare pari almeno al 30 per cento dell'eccedenza stimata. La spesa farmaceutica ospedaliera, al netto della distribuzione diretta, non deve superare il 2,4 per cento del finanziamento complessivo ordinario del Servizio sanitario nazionale.

[11] Tali dati aggiornano, modificandoli, i risultati della spesa farmaceutica riportati nell'analisi sul Patto della salute contenuta nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2011.

Tavola 5

LA VERIFICA DEL RISPETTO DEL TETTO DI SPESA NELLA FARMACEUTICA TERRITORIALE - I RISULTATI DEL 2010
(milioni di euro)

	Spesa netta	Distribuzione diretta	Ticket	Pay-back Convenzionata 5%	Spesa territoriale	% su FSN	FSN	Tetto del 13,3%	Scostamenti	Scostamento (solo positivi)	Scostamento al netto del ticket
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)-(4)	(6)=(5)/(7)	(7)	(8) = (7)*13,3%	(9) = (5) - (8)	(9) = (5) - (8)	(10) = (9)-(3)
PIEMONTE	794,3	113,1	59,3	11,0	955,7	12,06	7.924,2	1.053,9	-98,2	0,0	0,0
V. AOSTA	21,8	1,5	0,9	0,3	24,0	10,88	220,0	29,3	-5,3	0,0	0,0
LOMBARDIA	1.600,9	207,2	198,7	21,7	1.985,1	11,65	17.035,1	2.265,7	-280,6	0,0	0,0
BOLZANO	60,8	19,6	6,9	0,8	86,5	10,36	835,3	111,1	-24,6	0,0	0,0
TRENTO	77,9	10,3	3,0	0,9	90,3	10,18	886,8	117,9	-27,7	0,0	0,0
VENETO	763,5	141,7	97,2	9,9	992,5	11,66	8.508,0	1.131,6	-139,1	0,0	0,0
FRIULI V.G.	228,6	33,5	9,8	2,7	269,1	12,40	2.170,5	288,7	-19,5	0,0	0,0
LIGURIA	316,3	78,9	23,0	4,2	414,0	13,41	3.086,6	410,5	3,5	3,5	-17,7
E. ROMAGNA	734,6	186,9	36,1	8,4	949,1	12,24	7.755,5	1.031,5	-82,4	0,0	0,0
TOSCANA	625,5	182,5	31,4	7,2	832,3	12,46	6.681,5	888,6	-56,4	0,0	0,0
UMBRIA	158,9	36,1	8,2	1,8	201,4	12,45	1.617,5	215,1	-13,7	0,0	0,0
MARCHE	284,9	72,1	14,5	3,6	368,0	13,12	2.804,1	373,0	-4,9	0,0	0,0
LAZIO	1.188,4	205,2	112,6	15,1	1.491,1	15,21	9.805,3	1.304,1	186,9	186,9	82,2
ABRUZZO	268,4	25,2	24,7	3,6	314,7	13,36	2.356,4	313,4	1,3	1,3	-21,3
MOLISE	58,5	12,3	6,1	0,9	76,0	13,35	569,6	75,8	0,3	0,3	-5,5
CAMPANIA	1.097,3	196,7	103,0	13,6	1.383,5	14,11	9.804,0	1.303,9	79,6	79,6	-6,9
PUGLIA	858,5	133,8	50,9	11,1	1.032,1	14,76	6.993,3	930,1	102,0	102,0	88,2
BASILICATA	107,9	23,4	4,9	1,4	134,9	12,91	1.044,4	138,9	-4,0	0,0	0,0
CALABRIA	439,2	15,5	44,3	6,1	492,9	14,17	3.478,1	462,6	30,3	30,3	-13,2
SICILIA	1.043,9	167,3	146,8	14,5	1.343,6	15,67	8.575,5	1.140,5	203,0	203,0	67,1
SARDEGNA	346,0	71,0	15,9	4,3	428,5	15,03	2.851,5	379,3	49,2	49,2	38,8
ITALIA	11.076,2	1.933,9	998,2	143,1	13.865,2	13,20	105.003,3	13.965,4	-100,2	656,2	0,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Aifa

E' la farmaceutica ospedaliera a presentare andamenti che continuano a travalicare in tutte le regioni gli obiettivi attribuiti. Rispetto al valore obiettivo di 2,5 miliardi, la spesa ha raggiunto i 4,2 miliardi (al netto del pay-back), il 4,0 per cento del FSN contro il tetto previsto del 2,4 per cento. Superiori al 4,5 per cento i valori registrati in Piemonte, Friuli, Toscana e Sardegna.

Tavola 6

LA VERIFICA DEL RISPETTO DEL TETTO DI SPESA NELLA FARMACEUTICA OSPEDALIERA - I RISULTATI DEL 2010

(milioni di euro)

	Finanziamento	Tetto del 2,4%	Spesa ospedaliera	Pay-back non convenzionata	Ospedaliera	Percentuale	Scostamento in valore assoluto
	(1)	(2) = (1)*2,4%	(3)	(4)	(5) = (3)-(4)	(6)=(5)/(1)	(7) = (5) - (2)
PIEMONTE	7.924,2	190,2	423,7	10,2	413,5	5,2	223,3
V. AOSTA	220,0	5,3	9,2	0,2	9,0	4,1	3,7
LOMBARDIA	17.035,1	408,8	624,1	18,3	605,7	3,6	196,9
BOLZANO	835,3	20,0	29,4	1,1	28,3	3,4	8,3
TRENTO	886,8	21,3	32,8	1,1	31,7	3,6	10,4
VENETO	8.508,0	204,2	345,6	11,2	334,4	3,9	130,2
FRIULI V.G.	2.170,5	52,1	107,9	3,4	104,5	4,8	52,4
LIGURIA	3.086,6	74,1	141,8	4,4	137,4	4,5	63,3
E. ROMAGNA	7.755,5	186,1	343,4	12,6	330,8	4,3	144,7
TOSCANA	6.681,5	160,4	319,2	12,0	307,2	4,6	146,9
UMBRIA	1.617,5	38,8	72,1	2,6	69,5	4,3	30,6
MARCHE	2.804,1	67,3	127,7	4,1	123,6	4,4	56,3
LAZIO	9.805,3	235,3	385,9	13,1	372,7	3,8	137,4
ABRUZZO	2.356,4	56,6	103,0	3,0	99,9	4,2	43,4
MOLISE	569,6	13,7	15,1	0,6	14,5	2,6	0,9
CAMPANIA	9.804,0	235,3	305,5	11,7	293,8	3,0	58,5
PUGLIA	6.993,3	167,8	326,2	10,5	315,7	4,5	147,9
BASILICATA	1.044,4	25,1	34,7	1,3	33,4	3,2	8,3
CALABRIA	3.478,1	83,5	153,3	3,5	149,7	4,3	66,3
SICILIA	8.575,5	205,8	272,9	9,2	263,7	3,1	57,9
SARDEGNA	2.851,5	68,4	180,9	4,8	176,1	6,2	107,7
ITALIA	105.003,3	2.520,1	4.354,2	139,0	4.215,2	4,0	1.695,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Aifa

L'esame delle diverse componenti della spesa consente di evidenziare alcuni andamenti di rilievo:

- la compartecipazione alla spesa è continuata a crescere (+ 15,8 per cento, contro il 30 per cento del 2009 e il 20 per cento nel 2008), ma con punte particolarmente rilevanti in Campania (+43,7 per cento), in Friuli (+30,8 per cento), in Calabria (+29,8 per cento) e in Sardegna (+26,3 per cento). La quota di spesa coperta da compartecipazioni cresce dal 6,7 al 7,7 per cento. Valori significativamente superiori alla media in Sicilia (11,4 per cento), in Lombardia (10,2 per cento), Veneto (10,5 per cento), PA Bolzano (9,5 per cento), Molise (8,8 per cento) e Calabria (8,5 per cento). In queste regioni l'importo pro-capite supera i 20 euro;
- la spesa netta per farmaceutica convenzionata flette in media del 2,5 per cento. Solo in quattro regioni (Valle d'Aosta, Provincia di Bolzano, Friuli e Abruzzo) si registra un aumento, in generale molto limitato se si esclude quello del Friuli (+2 per cento);

superiori al 5 per cento le riduzioni di spesa in quattro regioni (Piemonte, Molise, Basilicata e Calabria);

- si riduce anche il valore medio pro capite della spesa (in termini di popolazione ponderata). Pur continuando a presentare importi superiori alla media, registrano una flessione soprattutto le regioni in piano di rientro.

Permangono forti differenze nella quota di spesa territoriale coperta dalla distribuzione diretta dei farmaci. In media tale forma di assistenza riguarda circa il 14 per cento della spesa territoriale. Nelle regioni Emilia, Toscana, Umbria e Marche oltre che nella provincia di Bolzano la quota sale ad oltre il 18 per cento. Particolarmente ridotto il ricorso a tale forma di distribuzione in Calabria e in Abruzzo, regioni che registrano valori di spesa ben superiori alla media.

Tavola 7

LA SPESA FARMACEUTICA CONVENZIONATA (milioni di euro)

	Compartecipazione			Spesa netta		
Regione	**2009**	**2010**	**10/09**	**2009**	**2010**	**09/08**
PIEMONTE	53,5	59,3	10,8	842,9	794,3	-5,8
V. AOSTA	0,7	0,9	28,8	21,8	21,8	0,2
LOMBARDIA	181,8	198,7	9,3	1622,6	1600,9	-1,3
BOLZANO	6,0	6,9	14,6	60,7	60,8	0,2
TRENTO	2,3	3,0	31,1	78,5	77,9	-0,7
VENETO	86,4	97,2	12,5	782,3	763,5	-2,4
FRIULI V.G.	7,5	9,8	30,8	224,3	228,6	1,9
LIGURIA	19,4	23,0	18,7	330,2	316,3	-4,2
E. ROMAGNA	27,9	36,1	29,0	749,6	734,6	-2,0
TOSCANA	25,5	31,4	23,3	634,8	625,5	-1,5
UMBRIA	6,3	8,2	29,6	161,2	158,9	-1,5
MARCHE	11,4	14,5	27,7	296,3	284,9	-3,8
LAZIO	105,8	112,6	6,4	1201,2	1188,4	-1,1
ABRUZZO	20,8	24,7	18,9	268,0	268,4	0,1
MOLISE	5,6	6,1	8,6	64,4	58,5	-9,2
CAMPANIA	71,7	103,0	43,7	1133,2	1097,3	-3,2
PUGLIA	44,2	50,9	15,0	902,6	858,5	-4,9
BASILICATA	4,0	4,9	23,1	117,7	107,9	-8,3
CALABRIA	34,1	44,3	29,8	467,8	439,2	-6,1
SICILIA (*)	134,6	146,8	9,1	1056,9	1043,9	-1,2
SARDEGNA	12,6	15,9	26,3	343,6	346,0	0,7
ITALIA	862,2	998,2	15,8	11360,4	11076,2	-2,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Agenas

Il monitoraggio 2010

7. Come è noto, i dati relativi a costi e ricavi tratti dalla banca dati NSIS rappresentano la base per la valutazione, in sede di monitoraggio, della rispondenza dei risultati aziendali agli obiettivi di controllo della spesa e di garanzia di copertura dei disavanzi regionali[12].

Nelle tavole che seguono i risultati economici finora osservati sono esposti per dar modo di comprendere l'esito e la metodologia utilizzata per il controllo del rispetto degli obiettivi alla base del Patto della salute.

Anche quest'anno, i lavori dei Tavoli di monitoraggio annuale si sono tenuti nel mese di marzo. Il confronto non può dirsi definitivo: le valutazioni sono state condotte sulla base dei dati dell'ultimo quadrimestre del 2010. Tali dati dovranno essere rivisti, ed eventualmente aggiornati, una volta che saranno disponibili i risultati di consuntivo.

Parallelamente, anche i dati dell'esercizio 2009 hanno subito tale approfondimento nel corso dell'anno. Ciò ha comportato una revisione al rialzo di circa 900 milioni sia dei costi che dei ricavi dell'esercizio. La revisione ha toccato per importi ridotti tutti i risultati regionali, ma si è concentrata soprattutto in tre regioni (alla Toscana, al Lazio e alla Campania si deve un aumento dei costi di oltre 700 milioni). Per la Toscana tale aumento, accompagnato da una revisione per un importo simile dei ricavi, non ha prodotto una modifica dei risultati conseguiti in termini di saldo. Per le altre due regioni, la compensazione è stata solo parziale riverberandosi quindi, almeno in parte, sui risultati di esercizio, rivisti in peggioramento. I miglioramenti registrati da alcune regioni riducono l'effetto di tali aggiustamenti sul saldo complessivo.

Nel valutare i risultati del 2010 in rapporto al 2009 va, poi, tenuta presente una modifica nel trattamento di alcune voci di entrata. Rispetto a quanto commentato lo scorso anno, per la Toscana sono state riscontrate coperture già contenute nei CE per 184,5 milioni. Ciò non muta il risultato complessivo dopo le coperture, ma modifica in misura significativa il risultato ottenuto dalla regione prima delle coperture CE. E' su tale risultato che, nel nuovo quadro di riferimento del federalismo fiscale, ci si baserà per individuare le regioni virtuose da considerare per il calcolo dei costi standard.

Nel 2010 il disavanzo effettivo rispetto alle somme destinate al finanziamento della spesa sanitaria è stato pari a circa 3,2 miliardi contro i 4,2 del 2009. E' questo il risultato che si ottiene escludendo dai ricavi le somme connesse all'individuazione, in via preventiva, nel bilancio delle regioni, delle risorse da destinare a copertura della maggiore spesa rispetto al livello di finanziamento garantito dallo Stato. Si tratta nel complesso di circa 697,8 milioni (887,4 milioni

[12] I conti forniti dalle regioni con i modelli CE del IV trimestre dell'anno sono vagliati ai Tavoli di verifica previsti dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e, per le regioni che hanno in corso un piano di rientro dal deficit sanitario, attraverso il monitoraggio specificamente previsto dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006. *Cfr* anche Legge 191/2009 (Legge finanziaria 2010), articolo 2, comma 75 e ss.

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO 2009 E 2010 : UNO SGUARDO COMPLESSIVO (milioni di euro)

Tavola 8

2009	COSTI (Include OPBG e SMOM)	TOTALE RICAVI (escluse coperture CE)	Saldi Mobilità Sanitaria interregionali	Rettifiche mobilità su voci stracci	RISULTATO D'ESERCIZIO Prima delle coperture CE	Risorse incluse nei CE	RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE	Risorse regionali incluse nel CE non ammesse dal "Tavolo"	Disavanzi non coperti anni precedenti (-); Maggiore copertura anni precedenti (+)	Rischi valutati dal "Tavolo" e Scritture contabili senza effetti	Altre componenti negative (distribuzione di fondi o debito)	RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE al netto ulteriori componenti negative	Copertura fiscale da piano di rientro e cuneo fiscale	Gettito fiscale destinato alla copertura delle rate di mutui	Rideterminazione entrate fiscali	Altre coperture da bilancio regionale	fondo transitorio 2005	Fondi FAS	ulteriori coperture	TOTALE COPERTURE	IRAP (0,15%) stima	ADDIZIONALE IRPEF (0,30%) stima	TOTALE COPERTURE (CON ATTIVAZIONE LEVA FISCALE OLTRE IL MASSIMO	RISULTATO ESERCIZIO
	a	b	c	d	e= a+b+c+d	f	g= f+e	h	k	i	l	m = h+k+i+l	n		o	p	q	r	s	t= n+o+p+ g+r+s	u	v	z = t+u+v	w= m+z
PIEMONTE	-8.544,7	8.160,3	-3,2		-387,5	399,3	11,8					11,8												11,8
V. AOSTA	-268,3	283,5	-14,3		0,9		0,9					0,9												0,9
LOMBARDIA	-17.435,0	16.998,2	449,7	-0,2	12,7		12,7					12,7												12,7
PA BOLZANO	-1.106,2	1.139,2	5,6		38,6		38,6					38,6												38,6
PA TRENTO	-1.076,2	1.079,9	-14,9		-11,2		-11,2					-11,2												-11,2
VENETO	-8.872,2	8.661,5	97,0	10,7	-99,5	86,0	-13,5					-13,5							24,5	24,5			24,5	11,0
FRIULI	-2.453,9	2.446,1	20,2	-1,8	10,6		10,6					10,6												10,6
LIGURIA	-3.314,5	3.212,3	-18,3		-120,5	23,0	-97,5					-97,5	104,6				35,3			139,9			139,9	42,4
E. ROMAGNA	-8.474,0	8.016,3	339,4		-118,4	125,0	6,6					6,6												6,6
TOSCANA	-7.400,9	7.116,4	102,6	9,2	-172,6	184,6	11,9					11,9												11,9
UMBRIA	-1.659,6	1.651,2	16,8	0,0	8,4		8,4					8,4												8,4
MARCHE	-2.793,6	2.841,8	-37,9	2,5	12,8		12,8					12,8												12,8
LAZIO	-11.513,2	10.049,0	44,7	0,0	-1.419,4		-1.419,4		-186,4		-1.041,0	-2.646,8	734,0	90,0		38,1	264,3	796,8	527,0	2.360,3	78,9	226,3	2.665,5	18,7
ABRUZZO	-2.438,8	2.406,1	-29,6	19,7	-42,6		-42,6		-81,2	-0,7	-331,5	-456,0	51,9	98,0	-32,4	3,2	73,1	160,0	200,0	455,7			455,7	-0,3
MOLISE	-673,4	577,4	19,8	0,0	-76,3		-76,3		-29,7			-106,0	22,1	2,0	-2,0		20,3			40,4	1,7	8,7	50,9	-55,1
CAMPANIA	-10.271,2	9.786,8	-289,5	0,0	-773,9		-773,9		-223,6			-997,5	253,0	170,0			248,5	322,0		823,5	37,0	136,6	997,1	-0,4
PUGLIA	-7.252,7	7.052,0	-149,6		-350,3	69,5	-280,8	-69,5	4,6			-345,7	142,8		-0,3	65,7			138,9	347,2			347,2	1,5
BASILICATA	-1.041,0	1.055,5	-39,6		-25,1		-25,1					-25,1							25,7	25,7			25,7	0,6
CALABRIA	-3.546,8	3.527,5	-237,2		-256,5		-256,5		-893,2	-1,7		-1.151,4	116,6		-6,8					109,8	8,0	42,8	160,6	-990,8
SICILIA	-8.514,7	8.518,0	-199,6	0,3	-196,0		-196,0			-11,8		-207,8	307,6		28,9		98,5			435,0			435,0	227,3
SARDEGNA	-3.089,2	2.884,6	-62,1	0,0	-225,7		-225,7		-75,7			-301,3				320,0				320,0			320,0	18,7
TOTALE	-111.739,9	107.463,4	0,0	40,4	-4.191,4	887,4	-3.304,1	-69,5	-1.485,2	-14,2	-1.372,5	-6.245,4	1.732,6	360,0	-12,5	427,0	740,0	1.278,8	916,1	5.082,0	125,6	414,4	5.622,0	-623,3

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Tavola 8 segue

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO 2009 E 2010 : UNO SGUARDO COMPLESSIVO (milioni di euro)

2010	COSTI (Include OPBG e SMOM)	TOTALE RICAVI (escluse coperture CE)	Saldo Mobilità Sanitaria interregionale	Flessibilità su voci stesse	RISULTATO D'ESERCIZIO Prima delle coperture CE	Risorse indistinte nel CE	RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE	Risorse regionali indistinte nel CE non ammesse dal "Tavolo"	Disavanzi non coperti anni precedenti (-) Maggiore copertura anni precedenti (+	Risorse valutati dal "Tavolo" e Scritture contabili senza effetti	Altre componenti negative (distribuzione di fondi o deficit)	RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE al netto ulteriori componenti negative	Coperture fiscali da piano di rientro e cumulo fiscale	Deficit fiscale destinato alla copertura delle rate di mutui	Rideterminazione entrate fiscali	Altre coperture da bilancio regionale	Fondo transitorio LEA	Fondi FAS	ulteriori coperture	TOTALE COPERTURE t= n+o+p+q+r+s	IRAP (R Mcc) (stima	ADDIZ IRPEF (R Mcc) (stima	TOTALE COPERTURE (CON ATTIVAZIONE LEVA FISCALE OLTRE IL MASSIMO z= t+u+v	RISULTATO ESERCIZIO w= m+z
	a	b	c	d	e= a+b+c+d	f	g= f+e	h	k	i	l	m= h+k+i+l	n		o	p	q	r	s		u	v		
PIEMONTE	-8.658,7	8.265,8	1,8	-0,8	-392,0	400,0	8,0					8,0												
V. AOSTA	-280,6	289,9	-16,2		-6,9		-6,9					-6,9												
LOMBARDIA	-17.952,6	17.525,6	444,6	0,0	17,6		17,6					17,6												
P.A. BOLZANO	-1.111,2	1.108,9	4,2		2,0		2,0					2,0												
P.A. TRENTO	-1.102,1	1.107,1	-15,8		-10,8		-10,8					-10,8												
VENETO	-9.033,3	8.843,8	98,0		-91,5	18,8	-72,7					-72,7												
FRIULI V.G.	-2.499,3	2.483,5	24,4	0,5	9,1		9,1					9,1												
LIGURIA	-3.318,4	3.230,3	-26,4		-114,5	25,9	-88,6					-88,6	108,6							108,6			108,6	20,0
EMILIA R.	-8.583,6	8.119,8	358,8		-104,9	135,0	30,1					30,1												30,1
TOSCANA	-7.241,8	7.093,0	115,1	0,7	-33,1	48,0	14,9					14,9												14,9
UMBRIA	-1.648,0	1.647,0	13,9	0,5	13,3		13,3					13,3												13,3
MARCHE	-2.850,2	2.864,5	-31,7	2,6	-14,8	45,0	30,2	-40,0	53,0			43,1												43,1
LAZIO	-11.338,0	10.202,7	65,3	0,4	-1.069,7	25,1	-1.044,6		18,7	-42,2		-1.068,1	758,7	90,0		409,3				1.168,0			1.168,0	99,9
ABRUZZO	-2.391,6	2.434,7	-62,2	12,0	-7,2		-7,2		-0,3			-7,5	39,4	98,0						39,4			39,4	31,9
MOLISE	-660,2	574,1	29,0		-57,2		-57,2		-55,1	-8,9		-121,2	22,9	2,0						22,9			22,9	-98,3
CAMPANIA	-10.099,4	9.907,0	-303,5	0,0	-495,9		-495,9		-0,4			-496,3	239,6	141,0	-53,9				61,6	247,4			247,4	-248,9
PUGLIA	-7.330,0	7.163,9	-169,3		-335,5		-335,5		1,5			-334,0	118,1		-86,4				208,6	240,3			240,3	-93,7
BASILICATA	-1.058,6	1.058,9	-35,6	0,0	-35,3		-35,3					-35,3				36,3				36,3			36,3	0,9
CALABRIA	-3.444,5	3.506,1	-233,2		-171,7		-171,7		-990,8	-4,6		-1.167,0	120,1							120,1			120,1	-1.046,9
SICILIA	-8.588,4	8.741,8	-205,7	-0,5	-52,9		-52,9			-21,8		-74,7	316,4		-18,9					297,5			297,5	222,8
SARDEGNA	-3.102,8	2.934,4	-55,3	0,0	-223,8		-223,8					-223,8												-223,8
TOTALE	**-112.293,5**	**109.102,6**	**0,0**	**15,4**	**-3.175,5**	**697,8**	**-2.477,7**	**-40,0**	**-973,4**	**-77,5**		**-3.568,6**	**1.723,7**	**331,0**	**-159,2**	**445,5**			**270,3**	**2.280,3**			**2.280,3**	**-1.288,3**

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

nel 2009), attivati da otto regioni (Piemonte, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio e Calabria).

Il risultato al netto delle maggiori risorse incluse nei conti economici consente di valutare, anche in base al nuovo Patto della salute, il rilievo dello squilibrio regionale e l'opportunità di ricorrere ai piani di rientro. Al netto di tali ulteriori coperture, solo la Lombardia e l'Umbria tra le regioni a statuto ordinario e la Provincia di Bolzano e il Friuli tra quelle a statuto speciale presentano risultati positivi. Nel 2009 a queste regioni si univa anche la regione Marche.

Per valutare, poi, il rilievo della correzione richiesta a copertura, al disavanzo così rettificato sono da aggiungere le perdite non coperte relative ad esercizi precedenti e riportate, i rischi valutati dal Tavolo di monitoraggio e le altre componenti negative (somme distolte dal finanziamento della sanità o debiti non coperti). L'ammontare della correzione richiesta sale, quindi, a 3.7 miliardi, rispetto agli oltre 6.3 miliardi del 2009[13].

L'esame dei risultati del monitoraggio evidenzia due aspetti di rilievo.

Va, innanzitutto, rilevata l'entità delle risorse mobilitate nel 2010 a copertura del disavanzo complessivo del 2009. Si tratta di circa 6,5 miliardi: alle risorse già previste nei CE (887 milioni), a quelle riconducibili alle coperture fiscali delle regioni in piano di rientro (con l'attivazione della maggiorazione, entro i massimi previsti dalla legislazione vigente, delle aliquote dell'addizionale Irpef e dell'Irap – 1.733 milioni) e a quelle del fondo transitorio (740 milioni), si sono aggiunte le risorse del fondo Fas per oltre 1.279 milioni[14], le somme provenienti dai bilanci regionali e da anticipazioni dello Stato con oneri a carico delle regioni per oltre 1.340 milioni e le maggiori entrate (oltre 540 milioni) che si prevede di ottenere con l'aumento dell'addizionale regionale Irpef e dell'Irap oltre i livelli massimi, secondo quanto disposto dalla legge finanziaria 2010[15]. Uno sforzo considerevole destinato a far aumentare in misura consistente le risorse del gettito fiscale destinate a copertura delle rate da rimborsare allo Stato (nel 2009 360 milioni) per le anticipazioni concesse ad alcune regioni per l'estinzione dei debiti pregressi[16]. Uno sforzo che, tuttavia, non ha impedito che fossero oltre 973 milioni le perdite da riportare nell'esercizio successivo perché non coperte.

La copertura del disavanzo 2010, nonostante il notevole miglioramento dei conti, non si presenta di facile gestione. Oltre alle risorse già destinate a copertura nei CE (circa 700 milioni)

---

[13] Sul risultato dello scorso anno aveva pesato, proprio in sede di verifica, l'evidenziazione di ulteriore debito maturato prima del 31 dicembre 2005 e riconducibile alla regione Lazio (1.041 milioni) e la evidenziazione, nel caso della regione Abruzzo, di somme distolte dal finanziamento della sanità che dovevano essere reintegrate (331 milioni). Nel caso del Lazio, si trattava di debito dovuto principalmente a mancate concordanze tra le scritture contabili delle Aziende (in termini di crediti) e quelle della Regione (in termini di debito verso le Aziende): circa 1,4 miliardi, che avevano portato le perdite da coprire (originariamente quantificate in 5,5 miliardi) a 7 miliardi

[14] Ai sensi di quanto previsto dalla legge 191/2009, articolo 2, comma 90.

[15] Per le regioni in piano di rientro che risultino inadempienti, tra le altre sanzioni si prevede (commi 83 e 86 dell'articolo 2 della legge 191/2009), l'innalzamento dell'addizionale regionale Irpef e dell'Irap, rispettivamente, nella misura fissa di 0,15 e 0,30 punti percentuali rispetto al livello massimo previsto dalla normativa vigente.

[16] Ai sensi dell'articolo 2, commi 46-48, della legge 244/2007 e dell'articolo 2, comma 98, della legge 191/2009.

o frutto di altre coperture di bilancio (circa 716 milioni), esauriti gli interventi del fondo transitorio, le maggiori coperture vengono dall'attivazione della leva fiscale richiesta alle regioni in piano di rientro (1.724 milioni). Tali risorse, tuttavia, sono già in parte destinate alla copertura delle anticipazioni di bilancio (330 milioni) ed in parte "erose" dalla rideterminazione delle entrate fiscali connessa alla fase ciclica (-159 milioni). Al netto della possibile attivazione delle maggiorazioni di imposta previste oltre ai limiti (e che comunque, se si esclude la regione Lazio che sembra aver conseguito un risultato positivo, non sembrano in grado di garantire risorse adeguate), rimangono da coprire perdite per oltre 1,8 miliardi.

Il monitoraggio 2010: le Regioni non impegnate nei Piani di rientro

8. Guardando alle regioni non impegnate nei Piani di rientro (Tavola 12) (Piemonte e Puglia sono ancora comprese in tale aggregato avendo sottoscritto il Piano nella seconda metà dell'esercizio), il risultato complessivo nel 2010 (non considerando le coperture scontate nei conti economici) presenta perdite per 983 milioni (somma che sale a 1.020 milioni se si contano le sole perdite) contro i 1.080 milioni del 2009 (1.170 milioni le sole perdite). Dei 923,4 milioni di copertura, solo 646 sono da ricondurre a maggiori entrate già scontate nei CE, mentre 277 sono relative a maggiori entrate fiscali (36 milioni al netto di rideterminazioni per 86 milioni) e a risorse di bilancio (245 milioni). Per il 18 per cento delle perdite (183 milioni) non è stata ancora individuata copertura.

Molto diverse le realtà regionali esaminate: il Piemonte, l'Emilia, il Veneto, la Toscana e le Marche hanno previsto già in bilancio le risorse da destinare alla copertura di eccedenze di spesa in una certa misura "programmate". Per il Veneto e le Marche, tuttavia, tali risorse aggiuntive non sono risultate sufficienti. Nel caso delle Marche, la copertura già prevista in bilancio non è stata ammessa dal Tavolo di monitoraggio[17]. La regione ha, tuttavia, potuto utilizzare le eccedenze nelle coperture ottenute negli anni precedenti, garantendo per questa via un saldo di esercizio positivo. Per il Veneto, le risorse aggiuntive individuate non sono state sufficienti a consentire un'integrale copertura del disavanzo: rimangono da coprire 73 milioni. Per la Puglia, che sul finire del 2010 ha sottoscritto un piano di rientro, la perdita nell'anno è stata di 336 milioni. Le entrate fiscali e la destinazione di risorse di bilancio hanno consentito solo una parziale copertura: rimangono da individuare mezzi per circa 94 milioni.

[17] Non sono stati considerati, come previsto dalle regole del Tavolo di monitoraggio, i 40 milioni riferiti ad una alienazione di immobili la cui procedura non si è ancora perfezionata

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO: LE REGIONI NON IN PIANO DI RIENTRO ANNI 2009 e 2010 (importi in milioni)

Tavola 9

	COSTI (Include OPBG e SMOM)	TOTALE RICAVI (escluse coperture CE)	*Saldi Mobilità Sanitaria interregionale*	*Rettifiche mobilità su voci straord.*	RISULTATO D'ESERCIZIO Prima delle coperture CE	Risorse incluse nei CE	RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE	Risorse regionali incluse nel CE non ammesse dal "Tavolo"	*Disavanzi non coperti anni precedenti (-) Maggiore copertura anni precedenti (-)*	RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE al netto ulteriori componenti negative	*Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale*	*Rideterminazione entrate fiscali*	*Altre coperture da bilancio regionale*	*ulteriori coperture*	TOTALE COPERTURE	RISULTATO ESERCIZIO	Amm.ti non sterilizzati	RISULTATO ESERCIZIO con amm.ti non sterilizzati
	a	b	c	d	e= a+b+c+d	f	g= e+f	h	k	i= g+h+k	l	m	n	o	p= l+m+n+o	q= i+p	r	s=q+r
Anno 2009																		
PIEMONTE	**-8.544,7**	**8.160,3**	-3,2	*0,0*	**-387,5**	399,3	**11,8**			11,8					0,0	**11,8**	-72,2	**-60,4**
V. AOSTA	**-268,3**	**283,5**	-14,3	*0,0*	**0,9**	0,0	**0,9**			0,9					0,0	**0,9**	0,0	**0,9**
LOMBARDIA	**-17.435,0**	**16.998,2**	449,7	*-0,2*	**12,7**	0,0	**12,7**			12,7					0,0	**12,7**	-9,6	**3,1**
PA BOLZANO	**-1.106,2**	**1.139,2**	5,6	*0,0*	**38,6**	0,0	**38,6**			38,6					0,0	**38,6**	-1,2	**37,4**
PA TRENTO	**-1.076,2**	**1.079,9**	-14,9	*0,0*	**-11,2**	0,0	**-11,2**			-11,2					0,0	**-11,2**	0,8	**-10,4**
VENETO	**-8.872,2**	**8.661,5**	97,0	*10,7*	**-99,5**	86,0	**-13,5**			-13,5				24,5	24,5	**11,0**	-240,1	**-229,1**
FRIULI	**-2.453,9**	**2.446,1**	20,2	*-1,8*	**10,6**	0,0	**10,6**			10,6					0,0	**10,6**	-4,0	**6,6**
E. ROMAGNA	**-8.474,0**	**8.016,3**	339,4	*0,0*	**-118,4**	125,0	**6,6**			6,6					0,0	**6,6**	-127,1	**-120,5**
TOSCANA	**-7.400,9**	**7.116,4**	102,6	*9,2*	**-172,6**	184,6	**11,9**			11,9					0,0	**11,9**	-96,2	**-84,3**
UMBRIA	**-1.659,6**	**1.651,2**	16,8	*0,0*	**8,4**	0,0	**8,4**			8,4					0,0	**8,4**	-7,7	**0,7**
MARCHE	**-2.793,6**	**2.841,8**	-37,9	*2,5*	**12,8**	0,0	**12,8**			12,8					0,0	**12,8**	-12,0	**0,7**
PUGLIA	**-7.252,7**	**7.052,0**	-149,6	*0,0*	**-350,3**	69,5	**-280,8**	-69,5	4,6	-345,7	142,8	-0,3	65,7	138,9	347,2	**1,5**	-40,4	**-38,9**
BASILICATA	**-1.041,0**	**1.055,5**	-39,6	*0,0*	**-25,1**	0,0	**-25,1**			-25,1				25,7	25,7	**0,6**	-6,6	**-6,0**
TOTALE	**-68.378,2**	**66.501,8**	**771,8**	**20,4**	**-1.080,7**	**864,4**	**-216,3**	**-69,5**	**4,6**	**-281,1**	**142,8**	**-0,3**	**65,7**	**189,1**	**397,3**	**116,2**	**-616,3**	**-500,2**
Anno 2010																		
PIEMONTE	-8.658,7	8.265,8	1,8	-0,8	-392,0	400,0	8,0			8,0					0,0	**8,0**	-73,6	-65,6
V. AOSTA	-280,6	289,9	-16,2	0,0	-6,9	0,0	-6,9			-6,9					0,0	**-6,9**	0,0	-6,9
LOMBARDIA	-17.952,6	17.525,6	444,6	0,0	17,6	0,0	17,6			17,6					0,0	**17,6**	0,0	17,6
P.A. BOLZANO	-1.111,2	1.108,9	4,2	0,0	2,0	0,0	2,0			2,0					0,0	**2,0**	-0,1	1,9
P.A. TRENTO	-1.102,1	1.107,1	-15,8	0,0	-10,8	0,0	-10,8			-10,8					0,0	**-10,8**	0,5	-10,4
VENETO	-9.033,3	8.843,8	98,0	0,0	-91,5	18,8	-72,7			-72,7					0,0	**-72,7**	-173,9	-246,5
FRIULI V.G.	-2.499,3	2.483,5	24,4	0,5	9,1	0,0	9,1			9,1					0,0	**9,1**	-4,1	5,0
EMILIA R.	-8.583,6	8.119,8	358,8	0,0	-104,9	135,0	30,1			30,1					0,0	**30,1**	-131,0	-100,9
TOSCANA	-7.241,8	7.093,0	115,1	0,7	-33,1	48,0	14,9			14,9					0,0	**14,9**	-104,3	**-89,4**
UMBRIA	-1.648,0	1.647,0	13,9	0,5	13,3	0,0	13,3			13,3					0,0	**13,3**	-6,4	7,0
MARCHE	-2.850,2	2.864,5	-31,7	2,6	-14,8	45,0	30,2	-40,0	53,0	43,1					0,0	**43,1**	-22,5	20,6
PUGLIA	-7.330,0	7.163,9	-169,3	0,0	-335,5	0,0	-335,5		1,5	-334,0	118,1	-86,4		208,6	240,3	**-93,7**	-50,5	-144,2
BASILICATA	-1.058,6	1.058,9	-35,6	0,0	-35,3	0,0	-35,3			-35,3			36,3		36,3	**0,9**	-6,8	-5,9
TOTALE	**-69.350,0**	**67.571,7**	**792,1**	**3,5**	**-982,8**	**646,8**	**-336,0**	**-40,0**	**54,5**	**-321,5**	**118,1**	**-86,4**	**36,3**	**208,6**	**276,6**	**-45,0**	**-572,8**	**-617,8**

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Nota: le regioni Piemonte e Puglia che hanno sottoscritto il Piano di rientro nel corso o sul finire del 2010 sono per il momento ricomprese tra quelle non in Piano

Il monitoraggio 2010: le Regioni con Piani di rientro

9. Nel corso del 2010 è proseguito il processo di riequilibrio dei conti sanitari nelle regioni in squilibrio strutturale, avviato nel 2007 con la procedura di affiancamento gestionale da parte dei Ministeri della salute e dell'economia alle regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna[18] e la sottoscrizione dei Piani di rientro. Un processo che vede coinvolte le amministrazioni centrali nel complesso procedimento di verifica degli adempimenti, affidato ai Tavoli di monitoraggio e al Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (istituito ai sensi degli artt. 9 e 12 dell'Intesa Stato Regioni del 23 marzo 2005).

Si sono conclusi, con esiti diversi, i percorsi previsti per il riequilibrio della regione Liguria e per lo svincolo di somme rimaste sospese per il mancato rispetto da parte della regione Sardegna degli obiettivi di copertura di disavanzi sanitari pregressi. Tutte le altre regioni hanno scelto di proseguire nella gestione dei piani di rientro, predisponendo dei Programmi operativi[19].

Nell'anno è stata avviata l'attuazione del piano di rientro della regione Calabria sottoscritto il 17 dicembre 2009, mentre sono stati sottoscritti nel luglio e nel novembre 2010 due ulteriori piani di rientro, rispettivamente, dal Piemonte e dalla Puglia.

Nella tavola sono riassunti i risultati del Tavolo di monitoraggio. Nell'analisi si tiene conto dei rischi relativi a maggiori costi o minori entrate del 2009 emersi durante l'esame: tali somme correggono i risultati 2010 con un peggioramento di circa 89,4 milioni.

La regione Liguria è l'unica, tra quelle che hanno sottoscritto i piani di rientro, per la quale già con la verifica annuale per l'anno 2009 era stato verificato il rispetto degli obiettivi, sia sotto il profilo dell'equilibrio economico e finanziario, che dell'adeguamento del SSR al quadro normativo nazionale ed al Patto per la salute.

La verifica operata nel corso del 2010 sui dati di consuntivo ha sostanzialmente confermato tali esiti: una perdita di 120,5 milioni, più che coperta con il ricorso a somme stanziate in bilancio, le entrate fiscali attivate e il contributo assicurato dal fondo transitorio: il risultato di esercizio presenta un avanzo di oltre 42 milioni.

Sulla base dei dati CE relativi al quarto trimestre, la regione chiude l'esercizio 2010 con disavanzo di 114,5 milioni, al netto degli ammortamenti non sterilizzati. Le risorse già stanziate in bilancio (25,9 milioni) e le maggiori entrate fiscali stimate in circa 109 milioni sono sufficienti al raggiungimento dell'equilibrio economico con un saldo positivo di 20 milioni. Qualora si confermasse a consuntivo una eccedenza di copertura sul disavanzo 2010, la regione

[18] Per la Sardegna la definizione del Piano di rientro era ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001.

[19] Ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 191/2009 per le regioni commissariate (Lazio, Campania, Molise e Abruzzo) e ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del DL 78/2010, per le regioni non commissariate (Sicilia).

Tavola 10

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO. LE REGIONI IN PIANO DI RIENTRO ANNI 2009 e 2010 (milioni di euro)

	COSTI (Include OPBG e SMOM)	TOTALE RICAVI (escluse coperture CE)	Saldi Mobilità Sanitaria interregionale	Rettifiche mobilità su voci stranord.	RISULTATO D'ESERCIZIO Prima delle coperture CE	Risorse incluse nei CE	RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE	Disavanzi non coperti anni precedenti (-) Maggiore copertura anni precedenti (-)	Rischi valutati dal "Tavolo" e Scrittura contabili senza effetti	Altre componenti negative (disavanzione di fondi o debito)	RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE al netto ulteriori componenti negative	Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale	Gettito fiscale destinato alla copertura delle rate di mutuo	Rideterminazione entrate fiscali	Altre coperture da bilancio regionale	fondo transitorio 2009	Fondi FAS	ulteriori coperture	TOTALE COPERTURE	IRAP (0,15%) (stima)	ADD.LE IRPEF (0,30%) (stima)	TOTALE COPERTURE (CON ATTIVAZIONE LEVA FISCALE OLTRE IL MASSIMO	RISULTATO ESERCIZIO	Amm.ti non sterilizzati	RISULTATO ESERCIZIO con amm.ti non sterilizzati
	a	b	c	d	e= a+b+c+d	f	g=e+f	h	k	i	m= g+h+k+i	l		m	n	o	p	q	r= l+m+n+o +p+q	s	t	u= r+s+t	z=m+u	w	x=z+w
Anno 2009																									
LIGURIA	**-3.314,5**	**3.212,3**	-18,3		**-120,5**	23,0	**-97,5**				**-97,5**	104,6				35,3			139,9			139,9	**42,4**	-6,4	**36,0**
LAZIO	**-11.513,2**	**10.049,0**	44,7	*0,0*	**-1.419,4**		**-1.419,4**	-186,4		-1.041,0	-2.646,8	734,0	*90,0*	38,1	264,3	73,1	796,8	527,0	2.360,3	78,9	226,3	2.665,5	**18,7**		**18,7**
ABRUZZO	**-2.438,8**	**2.406,1**	-29,6	*19,7*	**-42,6**		**-42,6**	-81,2	-0,7	-331,5	-456,0	51,9	*98,0*	-32,4	3,2	73,1	160,0	200,0	455,7	1,7	8,7	455,7	**-0,3**	-11,3	**-11,6**
MOLISE	**-673,4**	577,4	19,8	*0,0*	**-76,3**		**-76,3**	-29,7		-106,0	-106,0	22,1	*2,0*	-2,0		20,3			40,4			50,9	**-55,1**	-4,2	**-59,2**
CAMPANIA	**-10.271,2**	**9.786,8**	-289,5	*0,0*	**-773,9**		**-773,9**	-223,6		-997,5	-997,5	253,0	*170,0*			248,5	322,0		823,5	37,0	136,6	997,1	**-0,4**	-75,8	**-76,2**
CALABRIA	**-3.546,8**	**3.527,5**	-237,2		**-256,5**		**-256,5**	-893,2	-1,7		-1.151,4	116,6		-6,8				109,8	109,8	8,0	42,8	160,6	**-990,8**	-12,9	**-1.003,7**
SICILIA	**-8.514,7**	**8.518,0**	-199,6	*0,3*	**-196,0**		**-196,0**		-11,8		-207,8	307,6		28,9		98,5			435,0			435,0	**227,3**	-62,6	**164,7**
SARDEGNA	**-3.089,2**	**2.884,6**	-62,1	*0,0*	**-225,7**		**-225,7**	-75,7			-301,3				320,0				320,0			320,0	**18,7**	-36,4	**-17,7**
TOTALE	**-43.361,7**	**40.961,6**	**-771,8**	**20,1**	**-3.110,8**	**23,0**	**-3.087,8**	**-75,7**	**-14,2**	**-1.372,5**	**-5.964,2**	**1.589,8**	*360,0*	**-12,2**	**361,3**	**740,0**	**1.278,8**	**727,0**	**4.684,7**	**125,6**	**414,4**	**5.224,7**	**-739,5**	**-209,6**	**-949,1**
Anno 2010																									
LIGURIA	-3.318,4	3.230,3	-26,4		-114,5	25,9	-88,6				-88,6	108,6							108,6			108,6	**20,0**	-6,5	13,4
LAZIO	-11.338,0	10.202,7	65,3	0,4	-1.069,7	25,1	-1.044,6	18,7	-42,2		-1.068,1	758,7	*90,0*		409,3				1.168,0			1.168,0	**99,9**	-67,8	32,1
ABRUZZO	-2.391,6	2.434,7	-62,2	12,0	-7,2		-7,2	-0,3			-7,5	39,4	*98,0*						39,4			39,4	**31,9**	-11,8	20,1
MOLISE	-660,2	574,1	29,0		-57,2		-57,2	-55,1	-8,9		-121,2	22,9	*2,0*						22,9			22,9	**-98,3**	-4,2	-102,5
CAMPANIA	-10.099,4	9.907,0	-303,5	0,0	-495,9		-495,9	-0,4			-496,3	239,6	*141,0*	-53,9				61,6	247,4			247,4	**-248,9**	-86,9	-335,8
CALABRIA	-3.444,5	3.506,1	-233,2		-171,7		-171,7	-990,8	-4,6		-1.167,0	120,1							120,1			120,1	**-1.046,9**	-12,1	-1.059,1
SICILIA	-8.588,4	8.741,8	-205,7	-0,5	-52,9		-52,9		-21,8		-74,7	316,4		-18,9					297,5			297,5	**222,8**	-65,5	157,3
SARDEGNA	-3.102,8	2.934,4	-55,3	0,0	-223,8		-223,8				-223,8												**-223,8**	-31,4	-255,2
TOTALE	**-42.943,4**	**41.530,9**	**-792,1**	**11,9**	**-2.192,7**	**51,0**	**-2.141,7**	**-1.027,9**	**-77,5**		**-3.247,1**	**1.605,6**	*331,0*	**-72,8**	**409,3**			**61,6**	**2.003,7**			**2.003,7**	**-1.243,3**	**-286,2**	**-1.529,5**

Fonte elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero della salute

Nota: le regioni Piemonte e Puglia che hanno sottoscritto il Piano di rientro nel corso o sul finire del 2010 sono per il momento ricomprese tra quelle non in Piano

intenderebbe utilizzare tali risorse per rideterminare le aliquote fiscali per l'anno d'imposta 2011.

Per la Sardegna, la verifica annuale 2009 ha avuto esito negativo. Tale valutazione circa l'attuazione del Piano ha condotto i Tavoli a considerare definitivamente non assegnabili alla regione le risorse residue, pari a circa 14,8 milioni di euro.

Nel 2010, delle regioni in Piano di rientro, la Sicilia è quella che segna i miglioramenti più evidenti. Un risultato ottenuto grazie ad un andamento delle entrate regionali che sopravanza un incremento dei costi che interessa pressocchè tutte le voci di spesa

10. Per la regione Sicilia, la verifica annuale per il 2009 aveva evidenziato a consuntivo, prima delle coperture, un disavanzo di 196 milioni. Il risultato di gestione per l'anno 2009, comprensivo degli ammortamenti non sterilizzati, evidenzia un avanzo di 164,678 milioni[20].

In occasione della verifica annuale per il 2010 dello scorso aprile, si è riscontrata una forte riduzione del disavanzo che raggiunge i 75 milioni, ampiamente coperti, anche considerando la rettifica di entrate per la medicina penitenziaria (18,9 milioni) e i rischi regionali (21 milioni) con le maggiori entrate derivanti dall'incremento delle aliquote fiscali attivate con la sottoscrizione del piano di rientro e stimate per l'anno in 316 milioni. Anche considerando gli ammortamenti non sterilizzati, il risultato presenta un avanzo di oltre 157,3 milioni.

Il Programma operativo, che dispone interventi di razionalizzazione della rete ospedaliera e di riqualificazione dell'assistenza sanitaria da effettuare nel triennio 2010-2012, prevede la riduzione di 1.686 posti letto per acuti a fronte di un aumento di 1.391 posti per riabilitazione e lungodegenza. Una modifica che porta la regione in linea con i limiti in termini di posti letto previsti dal Patto della salute. Parere favorevole seppur condizionato alla fornitura di adeguata documentazioni anche per il riordino del Sistema di Urgenza ed emergenza, l'implementazione del percorso che si intende seguire per aumentare l'ADI e le residenze assistenziali assistite (RSA) e la farmaceutica. Maggiori approfondimenti sono stati richiesti per quello che riguarda il personale e i contratti con gli erogatori privati. L'esame delle esenzioni ha posto in rilievo che risultano esenti sulla base della normativa regionale basata sull'ISEE circa 1.650.000 persone. Il numero degli esenti per reddito stimati in base alla normativa nazionale è invece inferiore di circa il 30 per cento

[20] Dall'esame dello stato patrimoniale consolidato risultano perdite cumulate al 31 dicembre 2008 pari a 2.491 milioni, con coperture per ripiano perdite rilevate a Patrimonio netto di pari importo. Manca tuttavia ancora la ricognizione della posizione creditoria, alla data di chiusura dell'esercizio 2009, delle aziende verso la regione e delle risultanze dei capitoli di bilancio regionale che rappresentano "crediti verso Stato e regione" e "debiti verso le aziende sanitarie".

11. Pur rimanendo ancora forte la perdita di esercizio, anche la regione Lazio ha chiuso la fase di monitoraggio 2010 con un risultato in miglioramento, che conferma i progressi verificati in sede di monitoraggio infra annuale.

Nel marzo 2010 per il Lazio, in sede di verifica annuale era stato accertato un disavanzo per l'esercizio 2009 di 1.374,5 milioni, cui dovevano aggiungersi perdite riportate per 186,4 milioni. Le coperture individuate erano pari a 1.186,8 milioni, mentre rimanevano da coprire 421 milioni comprensivi dei rischi di maggiori costi o di minori ricavi individuati dal monitoraggio.

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 13 maggio 2010, riteneva di non esprimere l'intesa in ordine alle richieste di utilizzo dei fondi Fas da parte della regione Lazio. Pertanto, vi erano le condizioni per l'applicazione oltre i massimi degli incrementi delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF, del blocco automatico del turn over del personale e del divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo. Tale aumento delle aliquote era previsto conseguire un gettito aggiuntivo di circa 330,8 milioni, non sufficiente alla copertura integrale del disavanzo 2009 pari a 421 milioni. La regione doveva, quindi, prevedere nel corso del 2010 una manovra aggiuntiva di circa 90 milioni.

Il monitoraggio in corso d'anno evidenziava importanti progressi nell'attuazione del programma operativo, segnalando al contempo il permanere di ritardi. A fronte di tale complessiva situazione, i Tavoli di verifica da un lato confermavano le condizioni per la applicazione degli automatismi fiscali. Dall'altro, anche in funzione delle rilevanti azioni di risanamento fino ad allora adottate, procedevano all'erogazione di una quota (60 per cento) delle spettanze residue a tutto l'anno 2009, per complessivi 1.214 milioni. Ciò, anche per evitare ulteriori aggravi della gestione (conseguenti ai ritardi dei pagamenti delle spettanze residue), con effetti negativi sul processo di riorganizzazione del Sistema sanitario regionale.

A consuntivo, i risultati per il 2009 segnalano una perdita, che raggiunge, nel complesso, i 2.647 milioni. Rimane sostanzialmente invariata la perdita di esercizio, ma ad essa si aggiunge un importo di 1.366 milioni relativi a debiti precedenti al 2008 emersi da una riconciliazione delle posizioni debitorie e creditorie di regioni e aziende sanitarie. L'accesso al fondo transitorio (264,4 milioni), il gettito dell'aumento dei tributi sui livelli massimi (734 milioni) e oltre i livelli massimi (305,2 milioni), l'utilizzo dei fondi Fas (796,8 milioni) e l'accesso alle anticipazioni di liquidità per 527 milioni consentono di coprire l'intero disavanzo con un risultato di gestione positivo per 18,7 milioni.

Nel marzo 2011, il monitoraggio relativo all'esercizio 2010 ha evidenziato perdite per 1.070 milioni, cui vanno ad aggiungersi rischi valutati dal Tavolo per 42 milioni. Le coperture fiscali per 759 milioni e altre risorse di bilancio per circa 410 milioni hanno consentito di

conseguire un risultato di esercizio positivo per circa 100 milioni che scendono a 32 milioni con gli ammortamenti non sterilizzati. Il Tavolo e il Comitato hanno ritenuto possibile erogare alla regione un ulteriore 10 per cento delle spettanze residue a tutto il 2009.

Sul risultato incidono alcuni risultati ottenuti sia sul fronte del costo del personale sia nella fissazione di tetti di spesa. A fine 2010 il personale dipendente risultava in riduzione di circa 1229 unità. La riduzione di oltre 1.600 unità a tempo indeterminato (477 dirigenti e 1085 unità del comparto) era solo in parte compensata da un aumento di posizioni a tempo determinato (+405 unità).

Significativo il contributo offerto al recupero di controllo della spesa dalla migliore gestione delle prestazioni da privato accreditato: nell'anno risulta contabilizzata una spesa ospedaliera di 1.424 milioni a fronte di un tetto di 1.429 milioni; nella specialistica risultano contabilizzati 417 milioni di euro a fronte di un tetto di 419,8 milioni

Si tratta di andamenti ancora da consolidare, su cui Tavolo e Comitato hanno quantificato il possibile emergere di rischi. Risultati tuttavia che qualificano il miglioramento registrato nel 2010.

Il programma operativo 2010 risulta parzialmente attuato. In merito al riassetto della rete ospedaliera il piano di riorganizzazione adottato riconduce il numero dei posti letto entro i limiti previsti dal Patto della salute 2010-12, ma permangono in sede di monitoraggio osservazioni sulla rete perinatale (per la quale non è stata prevista l'applicazione dello standard di 500 parti per i centri privati) e sulla rete oncologica.

Non è stato completato il processo di accreditamento, mentre sono stati previsti interventi di rilievo sia sulla farmaceutica convenzionata che in quella ospedaliera.

In miglioramento, seppur ancora fortemente negativo, anche il risultato della regione Campania che nel 2010 chiude con una perdita inferiore di oltre il 40 per cento a quella del 2009.

A consuntivo 2009 si conferma, infatti, per la regione una perdita pari a 774,6 milioni, cui vanno ad aggiungersi le perdite relative all'esercizio 2008 per 223,6 milioni. Una perdita pressocchè completamente coperta con il ricorso allo sforzo fiscale per 253 milioni, a quello attivato con l'incremento delle aliquote dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF oltre il livello massimo per 174 milioni, al fondo transitorio per 248,5 milioni e all'utilizzo dei fondi Fas autorizzato nell'aprile 2011.

In corso di esercizio, il Tavolo di verifica ed il Comitato LEA, anche in funzione delle rilevanti azioni di risanamento fino ad allora adottate, hanno valutato che sussistevano le condizioni per procedere all'erogazione di una quota (60 per cento) delle spettanze residue a tutto l'anno 2009, per complessivi 1.021 milioni di euro. Ciò, anche in considerazione del fatto

che la gestione corrente risultava penalizzata dagli oneri correlati ai ritardi dei pagamenti (conseguenti alla mancata erogazione delle spettanze residue), con pericolo di compromissione del processo di riorganizzazione del Sistema sanitario regionale. La restante quota si riteneva potesse essere erogata subordinatamente alla verifica positiva degli ulteriori adempimenti previsti dal piano

A marzo 2011 in sede di verifica annuale, ridimensionato a 0,4 milioni il disavanzo non coperto per l'anno 2009, si è accertata una perdita ulteriore di 496 milioni. A fronte di coperture fiscali per 239,6 milioni (rideterminate in riduzione di poco meno di 54 milioni), il disavanzo non coperto (al netto degli ammortamenti non sterilizzati) è pari a 249 milioni. Un risultato che porta a confermare anche per l'esercizio 2010 l'applicazione degli automatismi fiscali oltre i massimi, il bloccco del turn-over e delle spese non obbligatorie.

Sul risultato di esercizio hanno influito la riduzione dei costi del personale per 49 milioni conseguente alla riduzione di 1.409 unità, il taglio dei servizi non sanitari per 45 milioni, un costo dell'assistenza farmaceutica convenzionata in riduzione di 28 milioni.

Solo parziali sono stati i risultati ottenuti con il Piano operativo per il 2010: se positivo è il giudizio sul piano ospedaliero, non risultano completate le definizione dei contratti con gli erogatori privati, parziale è la rideterminazione dei fondi contrattuali e ritardi si registrano nelle fasi di programmazione degli interventi

12. In miglioramento, nel 2010, le condizioni economiche del sistema sanitario in Abruzzo. A consuntivo 2009, dopo il conferimento delle ulteriori risorse derivanti dai fondi Fas e dall'accesso all'anticipazione di liquidità, il disavanzo non coperto risultava di 0,3 milioni.

Nel 2010 i ritardi nella realizzazione del Piano di rientro portavano la regione a predisporre un programma operativo, sul quale i Tavoli di monitoraggio esprimevano un giudizio complessivamente positivo.

La verifica degli adempimenti per l'anno 2009 e precedenti restava, tuttavia, subordinata alla definizione degli aspetti relativi all'equilibrio di bilancio, mentre il profilarsi di un risultato negativo per il 2010 consigliava l'adozione di tutte le misure necessarie, ivi comprese eventuali forme di partecipazione alla spesa da parte degli assistiti, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi finanziari per l'anno.

La verifica del risultato 2010 ha evidenziato un disavanzo di 7,2 milioni. Le coperture fiscali da piano di rientro, seppur notevolmente ridimensionate, hanno consentito di chiudere l'esercizio con un risultato positivo di 20 milioni. Un risultato ottenuto attraverso una riduzione delle spese per l'acquisto di servizi da privati convenzionati, che ha più che compensato

l'incremento rispetto al 2009 delle spese di personale, della spesa per beni e servizi e di quella farmaceutica.

La verifica annuale sul piano operativo per il 2010 conferma il rilievo del programma per la rete ospedaliera e di quello relativo alla rete laboratoristica mentre vengono sottolineati dai tavoli di monitoraggio limiti per quanto attiene all'accreditamento e alla definizione di tetti di spesa per gli erogatori privati.

13. Per il Molise i ritardi nella attuazione del Piano, pur in presenza di prime innovazioni di carattere strutturale, continuano a pesare sul risultato di esercizio.

Per quanto riguarda l'esercizio 2009, in sede di verifica annuale, nel marzo 2010, era stata accertata una perdita di 81 milioni, a cui andavano ad aggiungersi le perdite riportate dall'esercizio 2008 (29,7 milioni). Le entrate aggiuntive già previste dal piano e il fondo transitorio consentivano solo una copertura parziale del disavanzo (44,3 milioni). Restava da trovare copertura per circa 69 milioni, tenuto conto anche dei rischi (2,5 milioni) relativi a rischi emersi nell'esame del monitoraggio.

A consuntivo il risultato della gestione presenta un disavanzo più contenuto (76,3 milioni), a cui vanno ad aggiungersi le perdite riportate di esercizi precedenti per un totale di poco meno di 106 milioni.

L'accesso al fondo transitorio (20,3 milioni), il gettito da aumento delle aliquote Irap e dell'addizionale Irpef sui livelli massimi (22 milioni) non sono risultati sufficienti a garantire la copertura del disavanzo. L'aumento delle aliquote oltre il limite previsto ha comportato un gettito di circa 10,4 milioni, non sufficiente alla copertura integrale del disavanzo cumulato. La regione, pertanto, avrebbe dovuto disporre, nel corso del 2010, una manovra aggiuntiva al fine di pervenire ad una copertura definitiva del disavanzo di oltre 55 milioni.

La verifica annuale per il 2010 ha confermato, aggravandoli, i precedenti risultati: la perdita di esercizio ha raggiunto i 57 milioni; ad essa si sono aggiunti rischi per 8,9 milioni e i 55 milioni di perdite trasportate da esercizi precedenti. Esaurito l'intervento del fondo transitorio, la copertura prevista in termini di entrate (23 milioni) ha portato la perdita complessiva non coperta di poco inferiore ai 100 milioni (98,3 milioni).Un risultato che porta a prefigurare anche per quest'anno l'attivazione delle aliquote fiscali di Irap e addizionale Irpef oltre i massimi, rispettivamente di 0,15 e 0,30 punti (oltre che il blocco del turn-over e delle spese non obbligatorie). Un risultato che va letto considerando che la regione non ha quantificato l'onere connesso sia al contratto sottoscritto con l'Università Cattolica, che alla convenzione predisposta con l'Ospedale Bambin Gesù; non ha fornito in sede di monitoraggio adeguate informazioni sul contenzioso in atto in materia di personale; ha sottoscritto grazie alla

legge 2/2011 contratti a tempo determinato per 3 milioni eludendo il blocco del turn-over (la legge regionale è stata impugnata dal Governo); non ha concluso nei tempi previsti, né nei termini stabiliti dalla normativa nazionale, l'accreditamento istituzionale; presenta significativi ritardi nella riorganizzazione della rete ospedaliera, vedendo ridotti i risparmi riconducibili a attesi interventi strutturali. In sede di monitoraggio annuale, si è sottolineato come la gestione commissariale non abbia ancora una volta rispettato l'accordo sottoscritto con il Piano di rientro. Anche il Programma operativo, più volte modificato, non risponde in maniera adeguata al raggiungimento degli obiettivi finanziari programmati.

14. Per la regione Calabria hanno continuato a persistere anche nel 2010 ritardi nella attuazione del piano, cui si accompagnano incertezze sulla situazione patrimoniale delle aziende regionali ed insufficienze nella definizione del sistema contabile. Le attività svolte per la determinazione del debito commerciale hanno portato, in sede di monitoraggio annuale, ad esprimere parere positivo circa l'accesso ad una anticipazione di liquidità fino a 500 milioni.

In base ai dati di consuntivo per lo scorso esercizio è risultato una perdita non coperta cumulata per il periodo 2006 - 2009 pari a 990,8 milioni, di cui 97,6 milioni relativi al 2009. A fronte di un risultato di esercizio di 258,2 milioni (comprensivi di rischi per 1,7 milioni connessi ai minori accantonamenti per il rinnovo contrattuale della dirigenza) sono state individuate coperture per 116,6 milioni per il maggior gettito tributario (ridotte tuttavia di 6,8 per una revisione al ribasso del gettito per il 2008) e 50,8 milioni a fronte dell'attivazione delle aliquote Irap e Irpef oltre il massimo.

L'esercizio 2010 secondo i dati CE del IV trimestre si è chiuso con una perdita di circa 172 milioni (che salgono a 176,3 considerando 4,6 milioni di rischi), coperta per 120,1 milioni grazie al maggior gettito della massimizzazione delle aliquote. Sono 56,2 milioni le ulteriori perdite non coperte che portano il disavanzo per il quale è ancora necessario trovare copertura a poco meno di 1.047 milioni. Il Tavolo di monitoraggio ha confermato pertanto la sussistenza delle condizioni per l'applicazione degli automatismi fiscali con l'incremento delle aliquote Irap e Irpef, rispettivamente dell'0,15 e 0,30 per cento. Tale previsione va ad aggiungersi a quelle che dispongono il blocco del turn over del personale del servizio sanitario nazionale e il divieto di effettuare spese non obbligatorie fino al secondo anno successivo a quello in corso.

In sede di valutazione annuale si è, inoltre, verificato che la regione ha prorogato i contratti di personale a tempo determinato fino a fine 2011, nonostante la legge preveda la nullità di tali atti; il processo di consolidamento previsto dal piano di risanamento non appare consolidato ancorché sia stata impostata correttamente la riorganizzazione delle reti assistenziali e dei punti nascita e si prevedano interventi di riconversione delle strutture ospedaliere e di

adeguamento alla normativa nazionale. Continuano a permanere numerose criticità circa gli adempimenti previsti per il 2009.

15. Nel luglio 2010, la regione Piemonte ha sottoscritto con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia l'Accordo ed il relativo piano di rientro, al fine di ottenere la riattribuzione del maggior finanziamento previsto per l'anno 2004 e non assegnato a fronte di un disavanzo pari (a tutto il 31/12/2004) a 676 milioni.

Sulla base dei dati del consuntivo 2009, si è confermato per tale esercizio un disavanzo di oltre 387 milioni, che ha trovato copertura nelle risorse stanziate dalla regione per complessivi 399 milioni, determinando un avanzo di 11,8 milioni.

Per quanto riguarda il 2010, in occasione della verifica annuale dello scorso marzo si è riscontrato anche per tale esercizio un disavanzo di 392 milioni, interamente coperto dallo stanziamento già considerato in bilancio per circa 400 milioni[21].

16. Nel novembre 2010, anche la regione Puglia ha sottoscritto l'Accordo per il piano di rientro per il triennio 2010-2012. Il piano, che è finalizzato anche al recupero del maggior finanziamento relativamente al mancato rispetto dell'equilibrio economico finanziario per gli anni 2006 e 2008, prevede specifici adempimenti da assumere entro date certe: la ufficializzazione del Patto, la esecuzione delle pronunce della Corte costituzionale in tema di personale; l'avvio del programma di riordino della rete ospedaliera; il recepimento delle osservazioni dell'Aifa in materia di spesa farmaceutica ad integrazione del Piano; i provvedimenti di approvazione e di modifica dei piani da assumere entro fine gennaio 2011.

In occasione della verifica dello scorso aprile, il Tavolo e il Comitato hanno valutato il recepimento di due sentenze della Corte Costituzionale in materia di personale delle aziende sanitarie, la 333/2010[22] e la 28/2011[23].

---

[21] Il Tavolo di monitoraggio nel corso della verifica ha rilevato che l'Addendum al Piano di rientro e il Programma operativo della regione non era conforme al documento su cui era stato valutato favorevolmente nel corso di una verifica infra annuale (riscontrando in esso il rispetto delle prescrizioni contenute nell'Accordo) e che la documentazioni trasmessa ai fini della valutazione del Piano era parziale e per quanto riguardava gli adempimenti del 2009 incompleta. La Regione riteneva la non conformità dell'Addendum imputabile ad un mero errore materiale

[22] Con la prima sentenza è stato riconosciuta la violazione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica della legge regionale n.27 del 2009 ove questa comportava la violazione della norma secondo cui gli enti del servizio sanitario concorrono agli obiettivi di finanza pubblica, adottando le misure necessarie a garantire che le spese del personale non superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1,4 per cento per ciascuno degli anni dal 2007 al 2012.

La norma introdotta dalla regione Puglia non prevedeva riduzioni di organico e disponeva che, a partire dal 2009, i minori costi derivanti dalle cessazioni dal servizio fossero integralmente utilizzati per spese relative al personale sanitario. Tali minori costi erano messi a disposizione per il 60 per cento, degli enti del servizio sanitario per l'assunzione di personale e per il 40 per cento, della Giunta regionale, per procedere alla distribuzione nel settore sanitario «sulla base di specifici fabbisogni correlati a nuove attività e/o nuovi servizi». avverse alla regione., condizione che comporta l'automatica risoluzione dell'accordo sul Piano di rientro.

L'esame condotto dal Tavolo di monitoraggio ha verificato che pur considerando che l'articolo 11 della legge 19/2010 è stato modificato, le sentenze della Corte costituzionale sono rimaste non eseguite, condizione per la quale nel Piano si prevedeva la risoluzione dell'Intesa.

Positivo è risultato invece il monitoraggio di quanto era previsto per la spesa farmaceutica e per il riordino della rete ospedaliera.

Anche nel 2010, secondo i dati del monitoraggio, il risultato di esercizio presenta un disavanzo di rilievo, anche se in riduzione rispetto al 2009. Mentre nel 2009, tuttavia, la regione aveva evidenziato un disavanzo pari a 350 milioni prima delle coperture già previste nel CE, nel 2010, secondo i dati del monitoraggio basati sui risultati dei modelli CE relativi al IV trimestre si presenta un disavanzo di 336 milioni, solo parzialmente coperto con entrate fiscali e risorse di bilancio: restano da individuare ulteriori coperture per ulteriori 94 milioni. Si sono manifestate, quindi, le condizioni per l'applicazione della procedura di cui all'articolo 1, comma 174 della legge 311/2004. Il 31 maggio 2011 la regione ha pertanto disposto l'aumento dell'addizionale all'Irpef. La variazione è stata introdotta con caratteristiche modulari: dello 0,3 per cento per i redditi fino a 28.000 euro e dello 0,5 per cento per quelli superiori. Il gettito aggiuntivo stimato dovrebbe consentire di coprire l'intero ammontare della perdita residua.

I risultati qualitativi

Il monitoraggio dei LEA

17. Nel marzo del 2011 sono stati diffusi dal Ministero della salute i risultati definitivi della verifica, relativa al 2009, dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse. La verifica avviene attraverso la raccolta e l'elaborazione di un set di indicatori (21 relativi al 2009) per la copertura di tutte le aree di assistenza: la prevenzione, la distrettuale e l'ospedaliera. Per ciascun indicatore sono precisati la modalità di calcolo, i pesi e le soglie di valutazione dei risultati. In base ai punteggi ottenuti in ciascun indicatore è elaborato un punteggio finale, in base la quale la regione è definita adempiente, adempiente con impegno o critica. Le regioni definite critiche vengono considerate inadempienti.

La Corte ha riconosciuto che la legge regionale, destinando l'intero ammontare dei minori costi derivanti da cessazioni del servizio negli anni 2009 e 2010 a nuove assunzioni, non rispetta i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e viola, quindi, l'art. 117, terzo comma, Cost

[23] La seconda disposizione impugnata dal Governo, facendo ricorso all'istituto della mobilità, aveva previsto l'inquadramento a tempo indeterminato nei ruoli del servizio sanitario regionale di personale «già titolare di contratto ovvero di incarico a tempo indeterminato» presso enti del servizio sanitario nazionale. La norma avrebbe consentito, in questo modo, l'inquadramento di personale e trasformato rapporti di lavoro a tempo determinato oppure rapporti di lavoro non di ruolo a tempo indeterminato in rapporti di lavoro di ruolo a tempo indeterminato. La Corte ha ravvisato in tale previsione normativa la violazione dell'art. 97 della Costituzione., perché non si prevede il pubblico concorso per l'inquadramento, e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile, perché la norma concerne l'istituto della mobilità, disciplinato dai contratti collettivi di lavoro.

I risultati del monitoraggio relativo al 2009 segnano un peggioramento rispetto al risultato 2008. Le regioni i cui risultati sono critici (e pertanto risultano inadempienti) sono sei (erano tre lo scorso anno): Molise, Abruzzo, Sicilia Campania, Lazio e Calabria. Tre regioni, pur essendo adempienti, lo sono con impegno su alcuni indicatori.

La condizione di sofferenza è legata soprattutto alla assistenza distrettuale, che presenta forti variabilità. E' il caso del costo dell'assistenza farmaceutica territoriale, che rappresenta circa il 28 per cento della spesa sanitaria riferibile a produttori di mercato. Nel 2009, la quota è di oltre due punti percentuali superiore nelle regioni in squilibrio, anche se per quattro di esse lo scostamento, pur essendo rilevante, è in miglioramento.

Anche il numero di posti in strutture residenziali per anziani presenta differenze ancora rilevanti: a fronte di valori superiori a 14 posti ogni 1000 anziani nelle regioni del centro nord (con punte vicino ai 30 in Lombardia), nelle regioni in squilibrio si va dai 4,9 della Basilicata allo 0,7 della Campania e della Sicilia.

La percentuale di anziani trattati in ADI (assistenza domiciliare integrata) è nelle regioni meridionali (ad eccezione di Basilicata e Abruzzo) compresa tra 1,1 per cento della Sicilia e il 2,4 per cento del Molise, contro l'8,4 per cento dell'Emilia e il 9,3 per cento del Veneto.
Forti differenze (pur se in riduzione) anche nelle prestazioni specialistiche extra ospedaliere: inferiori a 1,5 ogni 10 abitanti nelle regioni dell'area centro meridionale, superiori a 2 nelle altre aree.

Anche guardando agli indicatori relativi all'attività ospedaliera si rilevano forti differenze, sia nell'appropriatezza delle prestazioni, che nella capacità di fornire un adeguato livello del servizio. Questo segnala il tasso di ospedalizzazione, il tasso di ricovero diurno di tipo diagnostico, la quota di ricoveri ordinari di due o più giornate in DRG ad elevato rischio di inappropriatezza.

Nel 2009 il tasso di ospedalizzazione varia a livello regionale, dal valore massimo (233) della Campania al valore minimo del Friuli Venezia Giulia (149). Rispetto allo standard normativo di 180 per mille, solo 8 regioni presentano risultati uguali o inferiori. In generale, tutte le regioni del Sud presentano un tasso complessivo maggiore della media nazionale. Ad esse vanno ad aggiungersi Liguria, Lazio e PA di Bolzano.

Gli indicatori della griglia dei LEA

Tavola 11

	1.1	1.2	2	3	4	5	5.1	5.2	6	6.1	8	8.1	8.2	8.3	9	10	11	12	13	15	15.1	16	17	18	19	20	21
	% copertura vaccinazioni raccomandate	% copertura vacinazione influenza anziano	Test screening (punteggio)	Costo pro capite assistenza collettiva	% imprese controllate	% allevamenti controllati	%allevamenti controllati per brucellosi ovicaprina bovina bufalina	% allevamenti controllati per anagrafe ovicaprina	% capioni controllati su campioni programmati	% campioni controllati esercizi comm. e ristorazione su programmati	% anziani >65 in ADI	% anziani >75 in ADI	% anziani >65 in Res	% anziani >75 in Res	numero strutture residenziali per 1000 anziani	posti residenziali per disabili per 1000 abitanti	posti letto in hospice su deceduti da tumore	costo farmac. territoriale	prestazioni specialistiche ogni 10 abitanti	tasso ospedaliz.	ricoveri diurno diagnostici ogni 1000 abitanti	% drg chirurgico in reg ordinario su tot ordinari	% ospedalizzazione alto rischio inapprop.	% cesarei	>65 con frattura femore operati 48 ore	degenza per case mix	% interventi a max priorità in area urbana
PIEMONTE	93,13	60,57	7	85	4	100	100	100	100	84,47	2,4	4,92	2,12	4,35	19	0,3	0,56	12,62	1,99	159,26	3,47	49,56	5,20	31,44	30,45	6,02	61
V. AOSTA																											
LOMBARDIA	95	63	9	83,59	5,1	100	99,99	100	100	63,96	4,11	10,32	4,01	7,68	29,51	0,52	0,72	12,04	2,41	172,54	6,91	45,66	12,34	28,74	43,06	6,02	70
BOLZANO																											
TRENTO																											
VENETO	94	71,2	13	73,63	4,1	100	100	76	70,17	100	9,3	16,7	39,5	74,58	27,77	0,139	0,59	13,2	2,01	150,49	3,98	40,66	9,14	28,89	42,32	6,45	7
FRIULI V.G.																											
LIGURIA	87,76	63	1	62,96	7,2	100	100	42	100	62,76	3,4	5,04	2,9	5,11	14,7	1,2	0,91	13,4	2,23	198,31	32,84	34,20	8,74	37,16	40,08	5,99	37,3
E. ROMAGNA	93,5	73,8	13	85,47	8,8	100	98,95	100	100	58,74	8,35	14,03	2,97	5,22	22,51	0,94	1,48	12,2	2,32	162,88	7,55	42,99	9,21	29,89	46,11	5,50	88,7
TOSCANA	92,56	71	15	88	9,84	100	100	100	100	71,14	1,96	-	1,84	-	14,67	0,56	0,41	12,5	2,05	148,56	10,68	41,73	6,80	26,56	54,16	5,46	71
UMBRIA	95,2	75,7	11	83,94	10,9	100	100	73	100	64,89	7,56	-	1,18	-	8,57	0,35	0,67	12,56	2,07	168,38	15,85	41,04	10,31	32,46	31,46	5,38	90
MARCHE	92,33	65,21	8	74	4,8	100	99,98	52	100	58,36	3,63	7,05	1,07	2,08	4,2	0,59	1,63	14,85	2,28	167,73	16,20	41,23	8,41	33,66	59,46	5,96	79,93
LAZIO	89,6	67,7	2	-	4,74	99	96,27	47	100	48,33	3,83	5,8	0,53	0,93	4,01	0,74	1,46	15,68	1,52	191,34	16,71	39,00	13,26	41,88	21,84	6,17	41,48
ABRUZZO	92,2	67,1	5	83,92	5,7	89	89,79	10	100	28,19	5,96	4,48	1,21	2	3,31	0,9	0,00	15,87	0,47	185,85	7,51	35,95	12,07	43,32	37,76	5,96	35,85
MOLISE	90,2	73,7	9	102	12,5	100	100	47	100	100	2,4	3,1	0,34	0,58	2,7	0,71	1,97	13,65	2,14	197,58	27,66	32,06	18,09	48,45	29,65	6,23	100
CAMPANIA	86,9	89,4	2	-	-	98	91,67	42	91,68	78,52	1,83	1,79	0,1	0,02	0,71	0,81	0,20	14,61	1,46	223,7	33,58	33,79	14,02	61,97	22,11	5,48	64
PUGLIA	92,3	71,6	6	68,78	4,8	98	97,78	36	88,68	85,96	1,8	1,79	0,55	0,36	4,7	0,4	1,02	15,41	1,83	195,34	12,43	35,05	16,60	47,01	18,07	5,91	99,9
BASILICATA	90,2	73	9	98,81	11,9	99	93,22	39	76,12	159,73	5,16	9,5	6,97	13,66	4,93	1,18	2,39	12,83	1,16	185,21	19,36	32,28	8,90	46,37	25,94	5,92	42
CALABRIA	85	64	4	-	2,99	100	100	91	100	62,19	2,54	1,3	0,3	-	2,1	-	0,22	15,03	1,28	182,4	18,68	25,86	11,68	41,62	30,80	6,05	-
SICILIA	86,8	64,2	1	84,38	1,9	100	99,68	100	100	85,5	1,08	2,21	0,36	0,74	0,7	0,46	0,35	15,18	1,11	213,19	33,69	29,85	9,98	53,14	22,48	5,65	68
SARDEGNA	94,4	48,5	1	103,46	3,2	100	99,97	94	78,61	100	2,37	3,8	0,4	7,00	3,6	0,7	1,89	15,26	1,88	176,88	14,74	31,72	14,43	37,77	28,72	6,07	60

Fonte elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero della salute

Guardando sempre all'attività ospedaliera, la proporzione media nazionale di dismissioni da reparti chirurgici di pazienti con DRG medico è pari al 35,3 per cento. Anche in questo caso, il dato presenta un'elevata variabilità regionale. Non vi è un valore di riferimento di tipo normativo, ma certamente guardare ai migliori risultati regionali può consentire di valutare i margini recuperabili attraverso una programmazione e una più efficiente organizzazione ospedaliera.

Forti le differenze anche in riferimento al trattamento di determinati casi. Ne è un esempio la quota di parti cesarei sul totale. Rispetto a valori nelle aree settentrionali del 28-31 per cento, nelle regioni in squilibrio la percentuale è superiore al 40 per cento, con punte del 62 per cento in Campania e del 53 per cento in Sicilia. Non va dimenticato che tali interventi rappresentano il terzo DRG per importanza tra le ragioni di dismissione ospedaliera e che anche nelle regioni virtuose, la quota è ben superiore a quella media negli altri paesi europei (in media il 15 per cento).

Al contempo, le strutture esistenti non garantiscono la qualità del servizio per patologie che richiederebbero invece una assistenza più tempestiva e appropriata. E' il caso, ad esempio, della frattura del femore, per il quale un pieno recupero richiede un intervento tempestivo; o, nel caso della prevenzione, dei test di screening di primo livello per prevenire l'insorgere di patologie oncologiche: a fronte di quote tra il 7 e il 15 per cento della popolazione interessata nel caso delle regioni settentrionali (e in Basilicata e Molise), nelle regioni in squilibrio i valori risultano molto più contenuti: l'1 per cento in Sicilia e in Sardegna, il 2 per cento nel Lazio e in Campania.

Anche i dati riferiti ai LEA 2009 confermano, quindi, che la elevata variabilità dei risultati economici è solo in minima parte spiegata da oggettive difficoltà o da differenti condizioni epidemiologiche e demografiche. La gran parte di tale variabilità appare, piuttosto, da attribuire alle diverse capacità gestionali: ai differenti risultati economici e ai crescenti squilibri finanziari è spesso associata una evidente inappropriatezza delle prestazioni ed una minor qualità dei servizi resi. Nelle situazioni regionali in cui si ha un cattivo controllo del budget e, quindi, scarsa capacità` di rispettare i limiti di spesa previsti, si hanno, in linea generale, peggiori performance di carattere anche qualitativo. In altre parole, a maggiori risorse spese non corrisponde una migliore qualità del servizio.

Nell'anno è stata predisposta la elaborazione, in via sperimentale, di un primo gruppo di indicatori per misurare l'appropriatezza, l'efficienza e la qualità dei servizi sanitari erogati a livello regionale e di singolo soggetto erogatore.

Il sistema di valutazione delle performance dei sistemi sanitari regionali

Tavola 12

	H1.1 Tasso ospedalizzazione Ricoveri Ordinari per acuti per 1.000 residenti	H2 Indice di performance degenza media per acuti - DRG chirurgici - differenza in giorni dalla media	H3 % Drg medici da reparti chirurgici	H4 % colecistectomie laparoscopiche in Day-Surgery e Ricoveri Ordinari 0-1 gg	H5 DRG Lea Chirurgici: % ricoveri in Day Surgery e ordinari 0-1 giorno	H6 DRG Lea Medici: tasso di ospedalizzazione per 10.000 residenti	H9 % cesarei	H10 % di ricoveri ripetuti entro 30 giorni per stessa MDC corretto per lo scostamento dal tasso di ospedalizzazione RO per acuti nazionale	H11 % fratture femore operate in 2 giorni	H12 Percentuale di fughe in punti DRG	H13 Degenza media pre-operatoria interventi chirurgici programmati	H14 Percentuale di ricoveri ordinari medici brevi	P1 Grado di copertura per vaccino antiInfluenzale per 100 abitanti (>= 65 anni)	P2 Grado di copertura per vaccino MRP (morbillo, rosolia, parotite) per 100 abitanti (<= 2 anni)	P3 Estensione grezza di screening mammografico (50-69 anni)	P4 Adesione grezza screening mammografico (50-69 anni)	P5 Estensione grezza screening colon retto (50-69 anni)	P6 Adesione grezza screening colon retto (50-69 anni)	T2 Tasso ospedalizzazione scompenso per 100.000 residenti (50-74 anni)	T3 Tasso ospedalizzazione diabete globale per 100.000 residenti (20-74 anni)	T4 Tasso ospedalizzazione BPCO per 100.000 residenti (50-74 anni)	T9 Percentuale di ricoveri in DH medico con finalità diagnostica	AF5 Spesa lorda pro-capite farmaceutica territoriale
PIEMONTE	98,7	-0,01	15,6	19,6	88,1	90,3	31,6		30,1	7,3	1,1	17,0	60,7	92,3	68,5	62,6	11,9	28,1	197,0	27,9	85,5	18,0	197,2
V. AOSTA	127,8	0,87	26,6	0,0	79,8	96,5	33,2	4,1	66,7	24,7	1,2	23,2	54,5	88,5	92,4	77,2	75,9	66,1	156,2	8,8	206,5	21,4	176,8
LOMBARDIA	124,9	-0,24	22,1	6,7	78,5	163,1	28,3	4,2	42,6	4,2	1,0	19,0	61,7	93,6	93,0	55,1	102,8	38,7	261,3	70,4	117,9	28,8	195,2
BOLZANO	142,4	0,21	31,0	10,5	73,8	234,0	25,9	4,3	83,6	6,2	1,1	28,6	47,5	75,9	90,5	52,0	15,5	51,9	252,5	65,4	154,8	33,2	149,1
TRENTO	110,1	-0,19	19,1	8,4	85,1	112,7	23,4	4,5	33,8	18,3	1,1	15,4	68,0	88,8	79,5	74,8	15,5	51,9	242,0	50,1	58,8	33,7	164,1
VENETO	107,0	0,17	22,2	12,7	82,6	111,1	28,2	4,6	40,7	6,7	1,1	15,8	71,6	92,0	70,8	66,4	47,0	62,2	266,7	41,4	107,6	22,6	185,4
FRIULI V.G.	107,9	0,38	18,7	12,0	84,6	98,0	23,0	5,0	54,5	7,6	0,7	21,0	68,1	90,6	91,3	62,6	10,0	36,3	315,0	35,8	141,0	53,7	185,5
LIGURIA	111,3	0,42	27,3	16,4	88,3	221,8	36,3	5,0	32,9	12,4	1,6	22,6	65,7	86,8	36,8	56,9	0,0	0,0	291,4	32,2	130,7	57,7	200,6
E. ROMAGNA	116,2	-0,70	16,8	21,3	82,6	105,7	30,1	5,2	42,0	6,6	0,9	22,6	73,7	93,6	93,1	66,3	92,5	52,4	268,5	57,2	130,1	30,8	177,4
TOSCANA	97,3	-0,64	18,0	49,1	85,4	101,9	26,5	5,3	45,7	7,0	1,4	21,5	69,5	92,4	86,7	65,9	67,7	49,2	221,0	24,0	70,0	42,1	175,2
UMBRIA	112,6	-0,33	23,0	24,8	85,3	158,6	31,1	5,3	32,3	13,8	1,2	27,6	74,7	94,6	98,1	68,5	80,7	36,9	234,7	34,9	145,2	48,4	183,0
MARCHE	120,1	-0,34	13,6	19,3	84,8	99,4	35,2	5,6	57,4	12,8	0,8	18,9	66,9	93,2	73,4	53,3	0,0	0,0	319,1	28,8	137,6	37,4	195,2
LAZIO	126,1	1,10	34,5	3,4	67,9	223,2	41,1	5,8	16,5	7,2	2,2	23,8	67,9	92,2	59,4	45,2	3,2	32,3	291,6	57,5	104,3	35,4	250,9
ABRUZZO	134,9	-0,18	27,8	2,4	74,1	183,0	43,6	5,9	35,1	15,5	1,6	23,0	68,4	92,2	37,9	49,9	9,5	44,1	360,5	39,1	189,8	39,1	220,2
MOLISE	149,9	0,56	36,4	1,7	62,1	290,0	47,3	5,9	27,1	21,6	2,3	25,4	72,3	91,8	71,7	43,4	43,7	33,5	465,4	64,2	147,3	70,9	217,5
CAMPANIA	149,0	0,00	44,6	4,2	65,8	334,8	61,9	6,0	16,8	8,8	1,7	40,6	72,2	87,4	36,4	26,7	8,4	49,1	403,4	64,6	319,8	71,4	239,8
PUGLIA	154,9	0,02	32,7	1,8	65,7	279,6	47,9	6,0	17,7	9,0	1,5	24,1	73,8	91,8	24,7	30,7	0,0	0,0	372,7	107,8	350,5	70,1	248,2
BASILICATA	118,6	0,50	35,6	1,4	75,8	220,3	46,3	6,5	16,2	23,2	1,7	22,1	72,2	88,2	94,7	49,2	7,3	31,5	396,0	71,0	117,2	49,9	210,2
CALABRIA	139,2	0,19	41,7	0,8	65,4	303,5	44,8	6,8	21,8	18,7	1,8	25,2	69,8	88,6	56,3	25,8	1,9	28,3	493,6	64,2	342,9	63,6	277,0
SICILIA	132,6	-0,33	37,9	5,3	76,7	250,6	52,8	6,9	17,1	6,7	1,6	29,5	61,0	85,3	17,5	39,1	0,0	0,0	404,6	130,1	232,9	64,4	265,0
SARDEGNA	134,2	0,61	34,6	5,9	64,3	210,4	36,9	7,6	23,2	6,5	1,5	27,7	49,6	92,3	26,8	47,4	0,2	24,0	242,4	56,3	207,7	56,3	223,6

Fonte elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero della salute

Il progetto risponde all'obiettivo, comune a tutto il sistema sanitario nazionale, del confronto sistematico dei risultati tra operatori, al fine di individuare e valorizzare le best practice, attivare processi di apprendimento e miglioramento della qualità dei servizi, garantire la trasparenza ai cittadini sui risultati conseguiti e operare perché i livelli essenziali di assistenza siano garantiti con equità.

Primi elementi significativi riguardano il governo della domanda, l'efficienza, l'appropriatezza delle prestazioni mediche e chirurgiche, la qualità clinica, l'efficacia assistenziale delle patologie croniche, l'efficienza prescrittiva farmaceutica, l'efficacia dell'assistenza collettiva e di prevenzione. Si tratta in tutto di un set di 34 indicatori utili per comprendere le criticità e gli aspetti positivi della sanità regionale.

I principali risultati dell'analisi sono sintetizzati nella tavola 12. In essa sono riportati i dati regionali di 23 indicatori di sintesi sui 34 elaborati. Nella tavola non si da conto della rilevante variabilità intra-regionale emersa dall'analisi.

Gli investimenti sanitari

18. Nel corso del 2010 è proseguita l'attività dell'Amministrazione per la programmazione degli investimenti sanitari. Le attività dell'esercizio hanno riguardato:

- il monitoraggio dei risultati ottenuti con gli Accordi di programma, strumento utilizzato per la gestione della seconda fase degli interventi previsti dall'articolo 20 della legge 67/1988;
- la verifica di quanto programmato rispetto agli obiettivi e alla complessiva manovra definita con i Piani di rientro sottoscritti dalle regioni in disavanzo strutturale;
- la definizione, da parte del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero della salute, delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità attraverso gli Accordi di programma, disciplinati dall'Accordo approvato dalla Conferenza Stato–Regioni nel febbraio 2008;
- la verifica degli interventi finanziati a livello regionale per i quali la legge finanziaria 2006 all'articolo 1, commi 310, 311 e 312, ha disposto la risoluzione degli Accordi di programma, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, per quella parte la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risultava presentata al Ministero della salute entro diciotto mesi dalla sottoscrizione degli Accordi medesimi. Le risorse resesi così disponibili consentono alle regioni, che non hanno ancora utilizzato l'intera quota a loro assegnata dalle citate Delibere CIPE, di sottoscrivere ulteriori Accordi di programma.

L'articolo 67 della legge 20/1988 autorizza un programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, diretto alla riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico ed alla realizzazione di residenze sanitarie assistenziali. Gli interventi sono stati più

volte rifinanziati, come evidenziato nella tavola 13, che reca un quadro riepilogativo delle risorse e la ripartizione regionale.

Tavola 13

PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITA' ART. 20 LEGGE 67/1988 - SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2010 - QUADRO RIASSUNTIVO (milioni di euro)

REGIONI ED ENTI	*Assegnazione art.20 I Fase del programma*	*Assegnazione art. 20 II Fase del programma Delibera CIPE n. 52 del 6 5 98*	*Tranche Assegnazione 1998 impegnati in sicurezza e completamenti Delibera CIPE n. 53 del 6 5 98 (di cui della colonna b)*	*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488 1998 per RADIOTERAPIA D.M. 28.12.2001*	*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388 2000 D.M. 08.06.2001 quota per LIBERA PROFESSIONE*	*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388 2000 Quota ripartita con Delibera CIPE n.65 del 02.08.2002*	*Risorse destinate ad ACCORDI DI PROGRAMMA*	*Risorse integrative L. Finanziaria 2007 (ripartite con delibera CIPE n. 98 2008)*	*Risorse integrative L. Finanziaria 2008 (ripartite con delibera CIPE n. 97 2008)*	*Risorse integrative L. Finanziaria 2009 (da ripartire con delibera CIPE)*
	(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(e)*	*(f)*	*(g =(b-c)+f)*	*(h)*	*(i)*	*(l)*
Piemonte	313,8	678,3	79,7	1,0	60,4	98,6	697,2	166,4	185,4	
Valle D'Aosta	14,7	31,9	4,5	0,0	1,4	4,1	31,5	5,6	6,7	
Lombardia	578,8	1201,1	129,6	1,7	132,5	269,8	1341,2	317,1	414,3	
P.A. Bolzano	33,9	73,2	12,9	0,1	0,0	7,4	67,7	21,5	25,9	
P.A. Trento	36,9	79,7	28,9	0,1	8,4	20,1	70,9	22,6	27,2	
Veneto	289,0	624,6	93,3	0,9	62,0	144,2	675,6	155,5	205,2	
F. Venezia Giulia	96,2	207,9	26,3	0,3	0,0	13,1	194,7	43,7	52,9	
Liguria	158,6	339,1	28,1	0,5	39,2	29,3	340,3	69,7	83,5	
E. Romagna	299,4	614,1	146,8	0,9	87,2	109,1	576,3	163,6	207,2	
Toscana	266,9	497,5	149,1	0,7	76,1	156,0	504,4	169,6	203,6	
Umbria	63,5	140,7	102,2	0,2	25,7	16,0	54,5	37,9	45,9	
Marche	102,7	226,3	44,4	0,3	42,3	35,4	217,4	46,8	61,4	
Lazio	371,9	795,6	39,8	1,2	102,7	79,1	834,9	176,9	215,4	
Abruzzo	137,0	285,1	66,6	0,4	18,9	7,9	226,3	60,4	72,9	
Molise	48,4	104,8	12,4	0,2	0,0	2,0	94,4	15,0	18,4	
Campania	526,1	1120,6	10,3	1,6	79,3	43,7	1153,9	255,1	312,7	
Puglia	376,8	814,8	41,2	1,2	53,9	23,0	796,6	186,7	221,1	
Basilicata	68,9	142,5	17,7	0,2	27,6	5,4	130,2	33,3	40,2	
Calabria	198,5	424,9	26,5	0,6	0,0	12,3	410,7	89,9	108,0	
Sicilia	496,4	1256,9	89,8	1,8	0,0	23,6	1190,6	251,5	332,3	
Sardegna	160,1	346,0	11,0	0,5	8,5	11,8	346,7	91,0	109,9	
SUB TOTALE	4638,5	10005,4	1161,3	14,6	826,1	1111,9	9956,0	2380,0	2950,0	
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	216,2	633,6	129,8	0,9	0,0	127,8	0,0	45,0	50,0	
SUB TOTALE			1.291,14		826,14	1.239,68		2.424,97	3.000,00	
TOTALE	*4.854,7*	*10.639,0*		*15,5*	*2.065,8*			*5.425,0*		*1.000,0*
TOTALE PROGRAMMA	24.000									

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Dopo la ripartizione con le delibere CIPE n. 98 e n. 97 del 18 dicembre 2008 delle risorse stanziate, rispettivamente, dalle leggi finanziarie 2007 e 2008, la legge 191/2009 (finanziaria 2010) ha elevato l'importo a 24 miliardi. L'incremento pari a 1 miliardo è destinato prioritariamente alle regioni che hanno esaurito, con la sottoscrizione di accordi, le loro disponibilità. Il riparto di tali risorse integrative è al momento in corso.

L'attuazione degli interventi ex articolo 20 della legge 67/88 avviene attraverso gli strumenti della programmazione negoziata[24]. Al 31 dicembre 2010 risultano sottoscritti 58 tra Accordi di Programma e Accordi integrativi dal Ministero e dalle regioni e Province Autonome, di cui 7 sono Accordi di Programma Quadro all'interno di Intese istituzionali di programma e 51 sono Accordi di Programma ex art. 5 *bis* del d.lgs. n. 502/1992[25].

In particolare, nel 2010 sono stati sottoscritti 3 Accordi di programma, che mettono complessivamente a disposizione delle regioni 168,4 milioni. Essi riguardano la regione Marche (108,1 milioni), la Provincia Autonoma di Bolzano (47,4 milioni) e la regione Basilicata (12,8).

Il taglio delle disponibilità del capitolo 7464 che finanzia l'edilizia sanitaria a seguito di quanto previsto dal DL 78/2010 (articolo 2, commi 1 e 14) ha impedito di completare altre 8 proposte di programmazione degli investimenti negoziate nell'anno con le regioni Veneto, Lombardia, Toscana, Liguria, Molise, Friuli, Umbria e Calabria.

Al 31 dicembre 2010 è risultato appaltabile circa il 95,3 per cento delle risorse impegnate in Accordi sottoscritti ed è stata autorizzata la spesa complessiva per circa 8,7 miliardi (tavole 14 e 15)[26].

Nel corso del 2010 sono stati ammessi a finanziamento interventi per complessivi 806 milioni a cui si aggiungono 15,5 milioni a favore degli Enti (IRCCS - IZS - Policlinici Univ. a gestione diretta, Osp. Classificati – ISS.

19. Permangono forti differenziazioni tra le regioni nei tempi di sottoscrizione e di attuazione degli Accordi. Pur considerando che dei 15,3 miliardi destinati alla programmazione negoziata, oltre 5,3 miliardi sono stati ripartiti con le delibere CIPE del dicembre 2008, solo Marche e Provincia di Bolzano hanno sottoscritto Accordi per la totalità delle risorse destinate; sei regioni superano comunque il 70 per cento, mentre quattro non raggiungono il 40 per cento e il Molise è al di sotto del 18 per cento.

Minori le differenze per quanto riguarda le risorse ammesse al finanziamento: dieci regioni hanno richiesto il finanziamento del 100 per cento delle risorse sottoscritte e le altre regioni hanno richiesto risorse per oltre l'83 per cento. Tre rimangono invece su livelli inferiori: le Marche con una quota del 66 per cento, la Provincia di Bolzano con il 59 per cento e

[24] Sul tema dell'edilizia sanitaria si veda anche la relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato "Gestione delle risorse statali destinate all'edilizia e all'ammodernamento tecnologico della sanità pubblica" in corso di pubblicazione

[25] Le procedure per l'attuazione del programma, la sottoscrizione e l'attivazione degli Accordi sono disciplinate dall'Accordo tra Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 28 febbraio 2008 per la "Definizione delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità" a integrazione dell'Accordo del 19 dicembre 2002.

[26] Una volta sottoscritto l'Accordo, la regione o la provincia autonoma, verificata l'appaltabilità degli interventi in esso previsti, chiede al Ministero della salute l'ammissione a finanziamento degli interventi, ottenuta la quale le risorse statali sono effettivamente erogabili dal Ministero dell'economia e delle finanze, detentore del capitolo di spesa.

PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITA' ART. 20 LEGGE 67/1988 L'EVOLUZIONE FINO AL 31 DICEMBRE 2010 (milioni di euro) Tavola 14

REGIONI	Valore complessivo degli accordi di programma perfezionati al 31 dicembre 2005	2001	2002	2003	2004	2005	2006		2007		2008		2009		2010	
							Accordi di programma sottoscritti aggiornati con I^ revoca - II^ revoca - Revoca non aggiudicati	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati)	Accordi di programma sottoscritti aggiornati con I^ revoca - II^ revoca - Revoca non aggiudicati e nuovi sottoscritti	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati)	Accordi di programma sottoscritti aggiornati con revoche	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati)	Accordi di programma sottoscritti aggiornati con revoche	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati)	Accordi di programma sottoscritti aggiornati con revoche	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati)
	a	b	c	d	e	f	g	h	k	l	m	n	r	s	aa	ab
Piemonte	598,6	121,2	247,2	298,9	313,7	399,4	510,5	463,0	510,5	509,1	681,0	525,9	679,3	578,9	671,4	670,0
V. D'Aosta	31,5	0,0	23,2	27,3	27,3	27,3	29,4	29,4	29,4	29,4	31,5	25,3	31,5	25,3	31,5	31,5
Lombardia	864,3	257,9	283,5	500,3	792,1	852,9	864,3	864,3	1.038,2	922,7	1.341,2	1.041,5	1.581,1	1.315,3	1.579,8	1.531,6
P.A. Bolzano	67,7	0,0	27,4	60,3	60,3	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	115,1	67,7
P.A. Trento	70,9	56,1	50,8	50,8	50,8	50,8	70,9	70,9	70,9	70,9	70,9	70,9	93,5	70,9	93,5	77,5
Veneto	512,5	186,2	170,7	255,7	367,4	403,8	430,3	402,0	675,6	430,3	675,6	501,6	796,1	675,6	796,1	725,1
Friuli V.G.	181,6	0,0	0,0	42,8	91,8	91,8	151,0	134,5	151,0	134,5	151,0	151,0	151,0	151,0	151,0	151,0
Liguria	286,2	83,6	117,5	149,4	242,1	275,1	285,2	284,3	284,4	284,3	248,7	248,7	304,6	249,6	304,6	299,8
E. Romagna	530,9	324,0	289,2	376,5	485,6	516,6	530,9	530,9	576,3	530,9	576,3	558,5	739,9	608,7	739,9	739,9
Toscana	504,4	592,9	348,4	348,4	348,4	348,4	504,4	504,4	504,4	504,4	502,8	502,8	674,0	533,6	674,0	674,0
Umbria	54,5	0,0	33,6	34,5	38,5	38,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5
Marche	182,0	49,2	73,7	85,8	90,6	97,0	125,5	95,7	125,5	125,5	125,5	125,5	217,4	138,6	325,5	215,8
Lazio	755,8	13,1	155,3	301,2	451,6	540,9	630,4	564,4	630,4	601,6	630,4	630,4	630,4	630,4	630,4	630,4
Abruzzo	30,3	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	28,7	26,7	52,2	28,7	119,7	46,1	119,7	50,4	119,7	50,4
Molise	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	11,8	11,8	11,8	11,8	22,9	11,8	22,9	22,9	22,9	22,9
Campania	1.110,3	0,0	0,0	274,0	277,8	346,6	649,6	402,6	649,2	402,6	647,3	402,6	643,2	499,8	499,8	499,9
Puglia	238,9	0,0	0,0	0,0	28,5	99,4	224,0	216,0	640,2	221,6	640,2	256,1	640,2	640,2	640,2	640,2
Basilicata	124,8	0,0	25,8	48,4	57,3	57,5	117,3	113,3	117,3	116,3	117,3	117,3	117,3	117,3	130,2	122,7
Calabria	61,1	0,0	0,0	0,0	0,0	41,3	61,1	61,1	239,7	61,1	239,7	61,1	239,7	239,7	239,7	239,7
Sicilia	1.104,7	0,0	73,6	359,9	507,4	685,3	1.026,7	805,8	1.026,7	818,6	1.047,1	931,9	974,4	943,2	971,4	964,4
Sardegna	334,9	0,0	6,1	44,2	166,5	279,7	300,7	294,1	300,7	294,1	346,7	294,8	346,7	292,8	346,7	303,7
totale	7.657,4	1.684,3	1.926,1	3.258,5	4.397,7	5.229,4	6.674,9	5.997,3	7.756,7	6.220,5	8.338,0	6.626,0	9.125,0	7.906,5	9.137,8	8.712,5
IRCCS - IZS - Policlinici Univ. a gestione diretta, Osp. Classificati - ISS	761,4	498,3	317,1	327,1	408,2	442,9	761,4	517,6	761,4	541,0	761,4	565,1	761,4	616,7	793,7	632,2
Totale	8.418,8	2.182,5	2.243,1	3.585,6	4.806,0	5.672,4	7.436,3	6.514,9	8.518,1	6.761,5	9.099,4	7.191,1	9.886,3	8.523,2	9.931,5	9.344,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

l'Abruzzo con il 42 per cento.

Per quanto riguarda l'Abruzzo, occorre ricordare che a seguito degli eventi sismici dell'aprile 2009, il DL 39/2009 ha disposto che nell'ambito degli interventi già programmati nell'Accordo vigente, la regione procede, previo parere del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, alle opportune rimodulazioni, al fine di favorire le opere di consolidamento e di ripristino delle strutture danneggiate. Il medesimo provvedimento ha riconosciuto alla regione priorità nell'utilizzo delle risorse disponibili nel bilancio statale ai fini della sottoscrizione di un nuovo Accordo di programma finalizzato alla ricostruzione e alla riorganizzazione delle strutture sanitarie regionali riducendo il rischio sismico. Nel corso del 2010 (24 settembre 2010) la regione Abruzzo ha proceduto alla rimodulazione degli interventi previsti nell'Accordo di programma del 2008 ed in quello integrativo sottoscritto nel 2007 per un importo a carico dello Stato di circa 70,5 milioni relativo a 11 interventi.

Tavola 15

GLI ACCORDI DI PROGRAMMA al 31/12/2010 (milioni di euro)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2009	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valere sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valere su accordi sottoscritti	Risorse da ammettere a finanziamento su risorse sottoscritte	% Risorse da ammettere a finanziamento su risorse sottoscritte
	a	b	c=b/a	d	e=d/b	f=b-d	g=f/b
Piemonte	1.049,1	671,4	64,0	670,0	99,8	1,4	0,2
Valle D'Aosta	43,8	31,5	71,9	31,5	100,0	0,0	0,0
Lombardia	2.072,7	1.579,8	76,2	1.531,6	96,9	48,2	3,1
P.A. Bolzano	115,1	115,1	100,0	67,7	58,8	47,4	41,2
P.A. Trento	120,7	93,5	77,5	77,5	82,9	16,0	17,1
Veneto	1.036,3	796,1	76,8	725,1	91,1	71,0	8,9
F. Venezia Giulia	291,3	151,0	51,8	151,0	100,0	0,0	0,0
Liguria	493,6	304,6	61,7	299,8	98,4	4,7	1,6
E. Romagna	947,1	739,9	78,1	739,9	100,0	0,0	0,0
Toscana	877,5	674,0	76,8	674,0	100,0	0,0	0,0
Umbria	138,2	54,5	39,4	54,5	100,0	0,0	0,0
Marche	325,5	325,5	100,0	215,8	66,3	109,7	33,7
Lazio	1.227,2	630,4	51,4	630,4	100,0	0,0	0,0
Abruzzo	359,6	119,7	33,3	50,4	42,1	69,3	57,9
Molise	127,7	22,9	17,9	22,9	100,0	0,0	0,0
Campania	1.721,8	499,8	29,0	499,9	100,0	0,0	0,0
Puglia	1.204,5	640,2	53,2	640,2	100,0	0,0	0,0
Basilicata	203,7	130,2	63,9	122,7	94,3	7,4	5,7
Calabria	608,6	239,7	39,4	239,7	100,0	0,0	0,0
Sicilia	1.774,4	971,4	54,7	964,4	99,3	7,0	0,7
Sardegna	547,7	346,7	63,3	303,7	87,6	43,0	12,4
TOTALE	15.286,0	9.137,8	59,8	8.712,5	95,3	425,2	4,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Nella tavola 16 viene riportato lo stato di attuazione del programma pluriennale di investimenti ex articolo 20 della legge 67/88 a seguito dell'applicazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2006 e quindi dei diversi decreti di revoca (colonne *b-g*), nonché il valore degli Accordi di programma sottoscritti, aggiornati con i processi di revoca e con gli importi degli Accordi sottoscritti nel corso del 2010 (colonna *k*)[27].

Nel corso del 2010 è stato emanato il D.I. 8.07.2010 che revoca complessivi 155,6 milioni, a fronte di interventi non richiesti nei termini ovvero non aggiudicati nei termini, alle regioni Piemonte, Lombardia, Campania e Sicilia (tavola 16, colonna g)

Dal 2006 le somme revocate hanno superato i 1.316 milioni. Va osservato che circa l'ottanta per cento delle somme revocate è riconducibile a sole 4 realtà territoriali (colonna h), con oltre il 46 per la sola regione Campania.

Per il 2010 la verifica periodica degli interventi non richiesti nei termini o che non sono stati giudicati ammissibili o i cui lavori non sono stati aggiudicati nei termini, ai sensi dell'articolo 1, comma 310, della legge 255/06 ha portato ad individuare interventi per 51,8 milioni che saranno oggetto di revoca.

---

[27] La legge finanziaria 2006 (legge n. 266/2005) all'articolo 1, commi 310, 311 e 312, ha disposto la risoluzione degli accordi di programma, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, per quella parte di interventi la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risulta presentata al Ministero della salute entro diciotto mesi dalla sottoscrizione degli accordi medesimi. Le risorse resesi così disponibili consentono alle Regioni, che non hanno ancora utilizzato l'intera quota a loro assegnata dalle citate Delibere CIPE, di sottoscrivere ulteriori Accordi di programma.
In attuazione delle citate disposizioni è stato quindi predisposto un primo decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2006, con il quale sono state individuate (a seguito della risoluzione degli Accordi di programma che hanno perso efficacia con conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa) le risorse complessivamente resesi disponibili, per un importo totale dei finanziamenti a carico dello Stato pari a 1.319,6 milioni. Per il 65 per cento di tale importo (857,7 milioni) non si è proceduto a nuove assegnazioni, mentre il restante 35 per cento è stato messo a disposizione alle regioni interessate (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia). A seguito della richieste presentate da parte delle regioni entro il termine previsto all'art. 1, comma 310 della L. 266/05, nel corso del 2007 sono state assegnate le risorse suddette (461, milioni) (ad eccezione della regione Sardegna che non ha fatto alcuna richiesta).
Le revoche successive riguardano il 100 per cento delle risorse relative agli interventi previsti negli Accordi, i cui termini di richiesta sono scaduti, ai sensi dell'art.1 comma 310 della L. 266/05. Il decreto 12 aprile 2007 ha revocato 67,8 milioni per interventi non richiesti nei termini compresi negli Accordi di programma delle seguenti regioni: Valle d'Aosta, Veneto, Abruzzo, Lazio, e Sicilia.
Un ulteriore processo di revoca riguarda quella parte degli Accordi di programma relativa agli interventi ammessi a finanziamento per i quali, entro nove mesi dalla relativa comunicazione alla regione o provincia autonoma, gli enti attuatori non abbiano proceduto all'aggiudicazione dei lavori. Il decreto 2 agosto 2007 revoca interventi non aggiudicati entro i termini previsti, in applicazione dell'art. 1, commi 310 e 311 della L. 266/05 per complessivi 55,9 milioni, a valere sugli Accordi di programma delle regioni Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Sicilia, e Sardegna.
Nel corso del 2008 è stato emanato il decreto 29.04.2008, che revoca complessivi 69,5 milioni a fronte di interventi non richiesti nei termini ovvero non aggiudicati nei termini, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Toscana, Campania, Sicilia e Sardegna.
Nel corso del 2009 è stato emanato il D.I. 1.06.2009 che revoca complessivi 109,6 milioni, a fronte di interventi non richiesti nei termini ovvero non aggiudicati nei termini, alle regioni Piemonte, Campania e Sicilia

Tavola 16

INVESTIMENTI IN SANITA' - I DECRETI INTERMINISTERIALI DI REVOCA (milioni di euro)

REGIONI	*Accordi di programma sottoscritti al 31.12.2005*	*I^ Revoca D.I. 12/05/2006 (G.U. n. 154 del 5/7/2006)*	*II° Revoca D.I. 12/04/2007 (G.U. n. 170 del 24/7/2007) al 31/12/2006*	*III^ Revoca D.I. 2/08/2007 (G.U. n. 259 del 7/11/2007*	*IV^ Revoca D.I. 29/04/2008 (G.U. n. 176 del 29/07/2008)*	*V^ Revoca D.I. 1/06/2009 (G.U. n. 264 del 12/11/2009)*	*VI^ Revoca D.I. 8/07/2010 (G.U. n. 226 del 27/09/2010)*	*totale delle risorse revocate*	*Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31.12.2009 aggiornati con revoche*
	a	*b*	*c*	*d*	*e*	*f*	*g*	*h*	*k*
Piemonte	598,6	87,2	0,0	0,0	17,1	1,7	7,9	113,8	671,4
V. D'Aosta	31,5	0,0	2,0	0,0	4,1	0,0	0,0	6,2	31,5
Lombardia	864,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3	1.579,8
P.A. Bolzano	67,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	115,1
P.A. Trento	70,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,5
Veneto	512,5	52,6	19,0	10,6	0,0	0,0	0,0	82,2	796,1
Friuli V.G.	181,6	30,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,6	151,0
Liguria	286,2	0,3	0,0	0,7	35,7	0,0	0,0	36,8	304,6
E. Romagna	530,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	739,9
Toscana	504,4	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	0,0	1,6	674,0
Umbria	54,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,5
Marche	182,0	55,2	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	56,5	325,5
Lazio	755,8	122,6	0,8	2,0	0,0	0,0	0,0	125,3	630,4
Abruzzo	30,3	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	119,7
Molise	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,9
Campania	1.110,3	458,8	0,0	2,3	2,0	4,0	143,4	610,4	499,8
Puglia	238,9	14,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9	640,2
Basilicata	124,8	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	130,2
Calabria	61,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	239,7
Sicilia	1.104,7	27,2	44,5	6,3	0,9	103,8	2,9	185,6	971,4
Sardegna	334,9	1,0	0,0	32,7	8,1	0,0	0,0	41,8	346,7
TOTALE	7.657,4	857,8	67,8	55,9	69,5	109,6	155,6	1.316,0	9.137,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

20. Differenze significative si evidenziano anche nel caso dei finanziamenti messi a disposizione per i programmi di potenziamento delle strutture per la radioterapia e per la libera professione intramoenia.

Al 31.12.2010, sulla base del riparto effettuato con d.m. 28.12.2001, sono stati ammessi a finanziamento per tali interventi per 12,3 milioni a favore delle regioni, a cui si aggiungono 0,9 milioni a favore degli Enti, per un totale di 13,2 milioni. Si tratta di circa l'85,3 per cento delle risorse complessivamente assegnate al programma (15,5 milioni). In favore di tre regioni a statuto ordinario (Abruzzo, Molise e Campania) e di una regione a statuto speciale (Valle d'Aosta) non sono stati autorizzati gli importi assegnati in base al decreto, mentre alle restanti regioni è stato riconosciuto l'intero importo o il 95 per cento di esso.

Strettamente connesse con le riforme intervenute nel settore, le misure finalizzate a consentire la libera professione intramuraria (d.lgs. 28/7/2000, n. 254), a cui la legge 388/2000 attribuiva 826 milioni.

Tavola 17

I PROGRAMMI DI RADIOTERAPIA E PER LA LIBERA PROFESSIONE

REGIONI	*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488 1999 per RADIOTERAPIA*			*Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388 2000 per LIBERA PROFESSIONE*		
	QUOTE ASSEGNATE D.M. 28/12/01	Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati al 31/12/2010	% Autorizzata	QUOTE ASSEGNATE D.M. 8/06/01	Totale finanziamenti Libera professione autorizzati al 31/12/2010	% Autorizzata
	migliaia di euro			migliaia di euro		
Piemonte	987,8	978,9	99,1	60.428,7	51.363,71	85,0
Valle D'Aosta	46,4	0,0	0,0	1.418,3	0,00	0,0
Lombardia	1.749,1	1.749,1	100,0	132.471,2	127.960,48	96,6
P.A. Bolzano	106,6	106,6	100,0	0,0	0,00	
P.A. Trento	116,1	116,1	100,0	8.404,6	8.404,58	100,0
Veneto	909,6	909,6	100,0	61.974,8	61.974,83	100,0
Friuli V.G.	302,8	302,8	100,0	0,0	0,00	
Liguria	493,9	493,9	100,0	39.210,4	39.210,38	100,0
E. Romagna	894,3	894,3	100,0	87.214,1	87.214,08	100,0
Toscana	724,4	724,4	100,0	76.107,2	76.107,15	100,0
Umbria	205,0	205,0	100,0	25.677,9	25.673,43	100,0
Marche	329,6	313,1	95,0	42.332,9	40.107,73	94,7
Lazio	1.158,6	1.158,6	100,0	102.661,2	102.661,09	100,0
Abruzzo	415,2	0,0	0,0	18.942,1	8.104,46	42,8
Molise	152,7	0,0	0,0	0,0	0,00	
Campania	1.631,9	0,0	0,0	79.253,9	30.106,03	38,0
Puglia	1.186,6	1.186,6	100,0	53.948,6	51.858,57	96,1
Basilicata	207,5	197,2	95,0	27.613,9	27.613,92	100,0
Calabria	618,8	618,8	100,0	0,0	0,00	
Sicilia	1.830,4	1.830,4	100,0	0,0	0,00	
Sardegna	503,9	503,9	100,0	8.483,3	8.483,32	100,0
Totale regionale	14.571,0	12.289,2	84,3	0,0		
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	922,7	921,7	99,9	0,0		
Totale	15.493,7	13.210,9	85,3	826.143,1	746.843,75	90,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

La normativa ha previsto la predisposizione, entro il 31.12.2000, da parte delle regioni di un programma di realizzazione di spazi per l'attività libero-professionale intramuraria, con l'attribuzione di un potere sostitutivo alle regioni stesse, nel caso di ritardo ingiustificato nella realizzazione delle strutture e delle tecnologie da parte dei soggetti interessati.

Con d.m. 8 giugno 2001, l'importo è stato ripartito fra le regioni. Al 31.12.2010 risultavano autorizzati interventi per 746,8 milioni, circa il 90,4 per cento delle risorse assegnate. Sono 8 le regioni che hanno richiesto l'autorizzazione per l'intero ammontare assegnato. Solo due regioni Abruzzo e Campania hanno richiesto importi ancora limitati (rispettivamente il 43 e il 38 per cento) Una sola regione non ha ancora richiesto l'autorizzazione per alcuna somma.

Ancora maggiore il ritardo di attuazione per il Piano straordinario di interventi per la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (previsto dall'articolo 71 della l. n. 448 dl 1998) per il quale sono stati previsti finanziamenti per 1.239,5 milioni. Nel corso degli ultimi anni la somma è stata più volte rimodulata, decurtata e infine reintegrata.

Nel 2010 sono stati pagati 3,3 milioni (80,2 milioni nel 2009), riassegnati in bilancio dal Ministero dell'Economia essendo i fondi disponibili tutti in perenzione.

Al dicembre 2010 risultavano erogate solo il 54 per cento delle somme previste. Nell'anno sono stati riassegnati 49 milioni che non è stato possibile pagare in mancanza dello stanziamento di cassa corrispondente.

Mentre nelle realtà settentrionali (con l'eccezione del Piemonte) e centrali la quota è in media superiore al 50 per cento, nel Mezzogiorno, sia pure con significative eccezioni, gli importi erogati si situano su una media molto più bassa. Le maggiori criticità si rilevano soprattutto in Puglia e in Sardegna.

Tavola 18

LA RIORGANIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA NEI GRANDI CENTRI URBANI

REGIONI	Impegni totali D.M. 2001(*)	Importo erogato a dicembre 2009	% realizzazione
	milioni di euro		
PIEMONTE Torino	90,5	29,5	32,6
LOMBARDIA Milano	100,5	57,9	57,5
VENETO Venezia	27,1	16,6	61,1
LIGURIA Genova	86,2	43,7	50,7
E. ROMAGNA Bologna	98,6	77,5	78,6
TOSCANA Firenze	83,5	43,1	51,6
MARCHE Ancona	39,3	23,4	59,6
UMBRIA Perugia	31,1	31,1	100,0
ABRUZZO L'Aquila	15,2	11,7	76,9
LAZIO Roma	208,5	104,7	50,2
CAMPANIA Napoli	59,0	38,0	64,4
MOLISE Campobasso	22,5	22,5	100,0
BASILICATA Potenza	24,6	17,0	69,3
PUGLIA Taranto	14,8	4,5	30,3
PUGLIA Bari	30,1	4,0	13,1
CALABRIA R. Calabria	17,6	0,6	3,4
CALABRIA Catanzaro	17,6	17,6	100,0
SICILIA Palermo	96,2	29,1	30,3
SICILIA Catania	89,7	59,4	66,2
SARDEGNA Cagliari	23,8	3,2	13,4
TOTALE	1.176,4	635,2	54,0

(*) al netto del taglio di 64 milioni

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Ancora in attesa di completamento il "Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative" di cui alla legge 39/1999, per il quale sono stati individuati

finanziamenti per un importo complessivo di 206,6 milioni. Di questi, entro il dicembre 2010 sono stati erogati l'85,1 per cento (175,9 milioni).

Nel 2010 sono stati pagati 5,6 milioni (7,7 milioni nel 2009). Si tratta di somme riscritte in bilancio relative a fondi perenti agli effetti amministrativi.

Con il decreto n. 43 del 22.02.2007 del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministero dell'economia, sono stati definiti gli standard relativi all'assistenza ai malati terminali. Il decreto definisce in modo uniforme per l'intero territorio nazionale degli standard qualitativi, strutturali e quantitativi delle strutture dedicate alle cure palliative e della rete di assistenza ai pazienti terminali. Entro il 2008 le regioni dovevano adeguarsi ai nuovi standard. Solo alcune, tuttavia, hanno effettuato un monitoraggio sull'applicazione del decreto.

Sono dodici le regioni che hanno erogato oltre il 90 per cento dell'importo loro attribuito, mentre quattro sono ancora su livelli inferiori al 60 per cento. Particolarmente limitati gli importi erogati alla regione Sardegna, solo il 15,9 per cento del finanziamento previsto.

Le strutture attivate con i finanziamenti della legge 39/1999 sono 117, per la maggior parte situate nelle regioni del Centro e del Nord Italia.

Tavola 19

PROGRAMMA NAZIONALE PER LA REALIZZAZIONE DI STRUTTURE DI CURE PALLIATIVE

REGIONI	*Finanziamento previsto*	*importo erogato al 31/12/2010*	*realizzazione %*
	migliaia di euro		
Piemonte	18.465	17.020	92,2
Valle d'Aosta	902	902	100,0
Lombardia	34.245	31.651	92,4
P.A. Bolzano	1.403	1.403	100,0
P.A. Trento	1.756	977	55,7
Friuli V. G.	5.698	2.944	51,7
Veneto	16.422	15.717	95,7
Liguria	8.332	4.952	59,4
E. Romagna	17.191	17.191	100,0
Toscana	15.505	14.631	94,4
Marche	5.506	4.186	76,0
Umbria	3.365	3.365	100,0
Abruzzo	4.356	1.972	45,3
Lazio	17.466	15.869	90,9
Campania	15.948	12.777	80,1
Molise	1.135	1.135	100,0
Basilicata	1.795	1.795	100,0
Puglia	11.069	10.103	91,3
Calabria	5.712	3.589	62,8
Sicilia	15.298	12.897	84,3
Sardegna	4.998	795	15,9
TOTALE	206.566	175.871	85,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Considerazioni di sintesi

21. Per la politica sanitaria si è chiuso un anno che ha offerto segnali incoraggianti a sostegno del percorso di riassorbimento degli squilibri strutturali fondato su un sistema di responsabilizzazione e di monitoraggio delle gestioni sanitarie regionali: le uscite complessive hanno raggiunto i 113,5 miliardi, inferiori di oltre 1.500 milioni al dato previsto per l'anno e riconfermato, da ultimo, lo scorso settembre, nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Decisione di finanza pubblica; si riducono di quasi un terzo le perdite prodotte dal sistema (e che devono essere in ogni caso coperte dalle amministrazioni regionale). Un risultato frutto, soprattutto, della contrazione dei costi registrata in alcune regioni in piano di rientro cui si accompagnano, in alcuni casi, anche aumenti dei ricavi.

Sono diventati operativi alcuni degli strumenti necessari ad affrontare i diversi livelli di spreco che ancora incidono sulla gestione della sanità. Si è attivato il sistema che consentirà di individuare i titolari del diritto all'esenzione sulla base delle dichiarazioni dei redditi rese disponibili dall'Anagrafe tributaria. Sono stati estesi gli adempimenti delle Regioni da valutare per il 2010 ai fini dell'attribuzione della quota premiale, concentrando l'attenzione sul riassorbimento di inappropriatezze, l'adozione di misure, tariffarie o di altra natura, volte a disincentivare il ricorso inopportuno al ricovero ospedaliero; si sta estendendo l'utilizzo di indicatori di risultato anche in ambito intraregionale per segnalare l'esistenza di differenze di costi e prestazioni non giustificabili da condizioni operative diverse.

Non sono mancati, tuttavia, anche segnali di difficoltà e inadeguatezze:

- l'incidenza della spesa in termini di Pil si conferma sui livelli elevati del 2009, il 7,3 per cento, mentre è in crescita il peso sul complesso della spesa primaria;
- le regioni interessate da Piani di riequilibrio salgono a dieci: due regioni Piemonte e Puglia sottoscrivono un piano di rientro, aggiungendosi alle sei realtà per le quali il piano è ancora operativo e che ne hanno protratto l'esecuzione e alle due che, con diverse fortune, ne hanno concluso l'iter;
- l'utilizzo consistente di risorse Fas per la copertura dei disavanzi sanitari, testimonia la difficoltà per le regioni in squilibrio di individuare risorse finanziarie adeguate per la copertura dei disavanzi;
- i risultati del monitoraggio dei Lea testimoniano una crescente divaricazione delle performance qualitative tra realtà regionali, confermando che livelli della spesa elevati non si accompagnano spesso ad una buona qualità del servizio.

Su due aspetti appare necessaria una particolare attenzione. Sono ancora evidenti le difficoltà di definire, almeno in alcune regioni, i confini entro cui misurare il risultato economico delle aziende sanitarie. Riaffiorano perdite del passato anche in realtà in cui si erano

da poco compiuti complessi processi di riordino e di valutazione delle condizioni patrimoniali, accompagnati da interventi finanziari di rilievo. Episodi che, ove ve ne fosse bisogno, pongono in maggior rilievo la necessità di contare, oltre che sull'operare effettivo degli organi di revisione contabile, su sistemi contabili omogenei e trasparenti non solo nei criteri, ma nelle metodiche gestionali. Un elemento indispensabile di un indirizzo politico efficace, prima ancora che di un sistema federale destinato a garantire solidarietà ed efficienza.

I ritardi nella attuazione degli interventi nei programmi di edilizia sanitaria testimoniano, infine, della difficoltà di recuperare differenze nelle condizioni dei livelli essenziali delle prestazioni attraverso un adeguato investimento infrastrutturale, come di recente previsto nell'ambito dei decreti di attuazione del federalismo fiscale.

Questa è l'eredità che il 2010 lascia alla nuova stagione della finanza pubblica che dovrà garantire una riduzione della spesa di tutto rilievo (3 punti di Pil nel prossimo triennio).

L'entità della correzione richiesta pone ulteriori scelte di contenimento della spesa da cui è difficile poter escludere una quota così significativa dell'intervento pubblico, quale la sanità. Eventuali misure di accelerazione del riequilibrio devono, tuttavia, evitare di compromettere il percorso intrapreso per un risanamento strutturale del settore.

LE POLITICHE PER L'ISTRUZIONE E LA RICERCA

La spesa e le politiche per l'istruzione

1. L'analisi della spesa per l'istruzione riflette la struttura del settore, caratterizzato, pur nel rispetto dell'autonomia scolastica e universitaria, dal ruolo centrale del Governo in ordine al trasferimento delle risorse destinate ai percorsi di apprendimento e al funzionamento del servizio.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche per la funzione istruzione, diffusa dall'ISTAT nel gennaio 2011, segna un contenuto incremento nel triennio 2007-2009, raggiungendo i 71.773 milioni, pari a circa il 9 per cento della spesa globale. In tale ambito la spesa per i consumi finali, che assorbe la quota maggiore delle risorse, è stata quasi integralmente destinata a redditi per lavoro dipendente; registrano importi nettamente inferiori le uscite in conto capitale, pari nel 2009 a soli 2.902 milioni.

Le amministrazioni centrali, principali finanziatori del sistema istruzione, hanno investito nel 2009 circa 52.198 milioni, dei quali più del 90 per cento per redditi di lavoro dipendente; solo lo 0,03 delle risorse, in flessione nel triennio 2007-2009, è stato destinato alla spesa per

consumi intermedi[28], mentre poco significative, seppure in crescita, appaiono le uscite in conto capitale.

Inferiore appare il contributo proveniente dalle amministrazioni locali le cui spese (19.575 milioni nel 2009, in crescita rispetto agli esercizi precedenti) rappresentano circa il 27 per cento delle risorse investite; nettamente superiori, rispetto alla quota attribuita a livello centrale, si presentano invece le uscite in conto capitale che, pur stabili nel triennio considerato, rappresentano il 3,5 per cento delle spese complessive.

Va comunque al riguardo evidenziato che l'entità del contributo offerto dagli Enti territoriali probabilmente approssima per difetto le dimensioni effettive delle risorse coinvolte, in quanto, oltre alle spese legate ai compiti di istituto e contabilizzate nella voce istruzione, ulteriori investimenti nel campo educativo possono derivare dall'attuazione delle politiche sociali e culturali.

Nello stesso settore delle spese delle Amministrazioni locali, significativo appare il contributo a carico delle Università statali che può desumersi dai dati provenienti dai conti consuntivi degli Atenei redatti secondo i principi di "omogenea redazione", previsti dalla legge n. 168 del 1989 e definiti con il d.m. 1 marzo 2007.

[28] Acquisti di beni e servizi prodotti da produttori *market*.

Tavola 1

SPESA PUBBLICA PER FUNZIONI AA.PP: DISTRIBUZIONE SECONDO LE PRINCIPALI CATEGORIE DI SPESA - ANNI 2007-2008-2009

FUNZIONI COFOG II LIVELLO:(GRUPPI) - ISTRUZIONE

(in milioni di euro)

	GRUPPI	Totale Uscite correnti	di cui principali voci di spesa per consumi finali:		Totale Uscite in c/capitale	Totale Uscite Complessive
			Redditi da lavoro	*Consumi intermedi*		
anno 2007	09.1 Istruzione prescolastica e primaria	26.203	22.439	1.535	872	**27.075**
	09.2 Istruzione secondaria	29.688	25.797	1.443	918	**30.606**
	09.3 Istruzione postsecondaria non superiore	1.892	692	188	405	**2.297**
	09.4 Istruzione superiore	5.299	3.409	993	575	**5.874**
	09.5 Istruzione di diverso tipo	996	211	408	38	**1.034**
	09.6 Servizi ausiliari dell'istruzione	2.669	683	1.908	310	**2.979**
	09.7 R&S per l'istruzione	18	0	18	1	**19**
	Istruzione n.a.c.	568	261	264	3	**571**
	totali	**67.333**	**53.492**	**6.757**	**3.122**	**70.455**
anno 2008	09.1 Istruzione prescolastica e primaria	26.800	22.897	1.629	813	**27.613**
	09.2 Istruzione secondaria	28.099	24.191	1.557	837	**28.936**
	09.3 Istruzione postsecondaria non superiore	1.851	674	244	251	**2.102**
	09.4 Istruzione superiore	5.909	3.527	957	553	**6.462**
	09.5 Istruzione di diverso tipo	1.055	218	429	35	**1.090**
	09.6 Servizi ausiliari dell'istruzione	2.793	669	2.054	345	**3.138**
	09.7 R&S per l'istruzione	25	0	25	2	**27**
	Istruzione n.a.c.	662	301	324	37	**699**
	totali	**67.194**	**52.477**	**7.219**	**2.873**	**70.067**
anno 2009	09.1 Istruzione prescolastica e primaria	27.588	23.679	1.696	885	**28.473**
	09.2 Istruzione secondaria	28.929	25.064	1.574	839	**29.768**
	09.3 Istruzione postsecondaria non superiore	1.903	691	238	250	**2.153**
	09.4 Istruzione superiore	5.773	3.608	902	478	**6.251**
	09.5 Istruzione di diverso tipo	1.032	218	422	34	**1.066**
	09.6 Servizi ausiliari dell'istruzione	2.960	661	2.212	352	**3.312**
	09.7 R&S per l'istruzione	25	0	25	1	**26**
	Istruzione n.a.c.	661	304	317	63	**724**
	totali	**68.871**	**54.225**	**7.386**	**2.902**	**71.773**

Elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT.

In tale ambito, a fronte di una spesa di circa 13.216 milioni nel 2009 (61 per cento circa per redditi di lavoro dipendente), più di un terzo risulta destinata ai servizi formativi e un quinto ai servizi di supporto.

Un'analisi funzionale più dettagliata può desumersi dalla ripartizione della spesa tra i gruppi funzionali di II livello che, nell'ambito della classificazione COFOG, rappresentano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche, dei cui dati tuttavia si dispone solo a livello aggregato e non per sottosettori.

Nell'ambito della divisione istruzione, la spesa per redditi da lavoro dipendente, che assorbe la maggior parte della spesa complessiva, segna una crescita in tutti i gruppi, in

percentuali tuttavia più accentuate nell'ambito dell'istruzione scolastica (circa il 3,5 per cento rispetto al 2007). Più contenuto appare invece l'andamento della spesa per l'istruzione superiore (2,2 per cento) nell'ambito della quale trovano espressione sostanzialmente le sole spese destinate alla formazione universitaria. Tale andamento trova conferma nei dati tratti dai conti consuntivi riclassificati per funzione delle Università statali che evidenziano un andamento delle uscite destinate ai servizi formativi di circa 3 miliardi in leggera crescita rispetto ai precedenti esercizi.

Segna viceversa un'inversione di tendenza l'esercizio 2010 che registra, a livello del conto delle amministrazioni pubbliche, un rallentamento molto significativo delle spese per redditi da lavoro dipendente, particolarmente accentuato nell'ambito delle amministrazioni centrali (ove emerge una diminuzione dello 0,3 per cento).

I dati finanziari tratti dal rendiconto dello Stato – che, come già ricordato, copre gran parte delle spese per l'istruzione – confermano, pur in una logica classificatoria diversa, tale evoluzione.

Significativa appare, in particolare, la flessione delle somme pagate nell'ambito delle spese correnti per redditi di lavoro dipendente della missione istruzione scolastica. Un'analisi più dettagliata di pagamenti effettuati sui ruoli di spesa fissa del MIUR, che coprono quasi interamente le spese per il personale docente e amministrativo delle scuole, registrano nel 2010 minori pagamenti totali per circa un miliardo di euro; una flessione, questa, senz'altro significativa se riferita al complesso dei pagamenti per ruoli di spesa fissa sul bilancio dello Stato dei quali il settore scolastico copre circa il 78 per cento.

Analogo appare l'andamento nell'ambito del settore universitario ove, tuttavia, gli effetti di contenimento in termini di finanza pubblica possono meglio cogliersi sul versante delle fonti di finanziamento del sistema. A fronte, infatti, di una contenuta diminuzione della spesa per assegni fissi al personale di ruolo (-1,2 per cento), significativa appare la flessione dei trasferimenti provenienti dallo Stato (-7,3 per cento circa) nell'ambito dei quali riveste un peso rilevante il FFO, il cui ammontare torna ai livelli del 2007. I dati di cassa tratti dai conti consuntivi degli atenei riclassificati, se pur ancora limitati al 2009, confermano tale tendenza registrando una forte diminuzione dell'incidenza complessiva dei finanziamenti provenienti dal MIUR sul totale delle entrate cui, tuttavia, si affianca una forte ripresa dei contributi agli investimenti provenienti dagli enti territoriali.

La sostanziale stabilità della quota di finanziamento proveniente dall'esterno (tramite convenzioni, contratti di vendita di servizi ad imprese e istituzioni) e dalla contribuzione degli studenti (che comunque non può superare il 20 per cento dell'ammontare del FFO) tende ad accentuare, come più avanti evidenziato, gli squilibri finanziari degli atenei.

Sottese a tali andamenti sono le politiche di razionalizzazione della spesa, avviate nel precedente biennio e rafforzate nella legislazione più recente, unite all'effetto delle misure di contenimento, avviate nel 2009 in attuazione della legge n. 133 del 2008 e successive modifiche e integrazioni.

Le politiche in materia di istruzione scolastica

2. Le politiche in materia di istruzione scolastica adottate fin dal 2008 si sono concretizzate in una molteplicità di interventi normativi, sollecitati dalle criticità del settore evidenziate, sotto profili diversi, da numerose analisi prodotte a livello nazionale e internazionale.

In linea con gli obiettivi previsti nelle manovre precedenti, l'intervento di maggior rilievo per l'esercizio in esame, sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nel decreto-legge del 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge del 6 agosto 2008, n. 133 che, all'art. 64, ha previsto misure per la scuola finalizzate ad aumentare, gradualmente, il rapporto medio alunni/docenti e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario[29].

Una quota delle conseguenti economie di spesa, pari al 30 per cento, destinata in un primo tempo ad incrementare le risorse contrattuali stanziate per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola, è stata invece indirizzata, in applicazione dell'art. 8, comma 14 della legge n. 122 del 2010, al recupero dell'utilità ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali e dei relativi incrementi economici del personale docente e amministrativo della scuola, incisi, al pari di tutto il restante personale pubblico, dalle politiche di contenimento adottate nel 2010.

Il conseguimento degli obiettivi finanziari, basato principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente e di riqualificazione del servizio scolastico, è stato affidato ad un Piano programmatico predisposto dal MIUR, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che ha demandato ad appositi regolamenti la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

[29] Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella Legge finanziaria 2008, si attendevano economie di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, 1.650 milioni per l'anno 2010, 2.538 milioni per l'anno 2011 e 3.188 a decorrere dall'anno 2012.

La revisione degli ordinamenti scolastici

3. Quanto alla revisione degli ordinamenti scolastici[30], nel corso del 2010 è stato completato il riordino della scuola secondaria di II grado[31] ed è stato dato avvio ai nuovi percorsi di studio a partire dalle classi prime che hanno cominciato a funzionare secondo nuovi assetti ordinamentali e orari di funzionamento annuale e settimanale, ridotti rispetto al precedente ordinamento[32].

Le prime valutazioni sull'impatto delle misure adottate nell'ambito della scuola dell'infanzia (d.P.R. n. 89 del 2009), relativamente all'a.s. 2009-2010, concernono l'istituto dell'anticipo di iscrizione per i bambini che compiono tre anni tra il 1 gennaio e il 30 aprile[33] e il finanziamento delle Sezioni primavera[34].

Più rilevante appare l'impatto delle misure adottate nell'ambito del primo ciclo di iscrizione che hanno investito sia il meccanismo dell'anticipo[35], sia l'orario di funzionamento delle classi[36]. Sotto tale ultimo profilo, i primi dati concernenti la costituzione delle prime classi nell'a.s. 2009-2010 hanno evidenziato la forte concentrazione di quelle ad orario più lungo (30

---

[30] In questa area le misure previste operando all'interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, miravano ad una riformulazione dei curricoli e dei piani di studio volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta. Nell'ambito delle iniziative da avviare si prevedeva, altresì, l'applicazione della disposizione di cui all'art. 4 del decreto-legge 1 settembre 2008, n. 137, concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico dal 1 settembre 2009.

[31] D.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 - Regolamento recante norme per il riordino degli istituti professionali; d.P.R. 15 marzo 2010, n. 88 - Regolamento recante norme per il riordino degli istituti tecnici; d.P.R 15 marzo 2010, n. 89 - Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei; d.m. 10 settembre 2010, n. 249 - Regolamento concernente "Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'articolo 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244". Sono stati trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la seconda lettura gli schemi di regolamento concernenti: "Norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133" e le "Disposizioni per la razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso a cattedre e a posti di insegnamento, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, lettera a), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

[32] Inoltre, per ottemperare a quanto disposto dal citato articolo 64 della legge n. 133 del 2008, le classi seconde e terze degli istituti professionali, pur continuando a funzionare, per l'anno scolastico 2010/2011, sulla base dei piani di studio previgenti, hanno ridotto l'orario complessivo annuale delle lezioni a 34 ore settimanali; analogamente, le classi seconde, terze e quarte degli istituti tecnici proseguono secondo i piani di studio previgenti sino alla conclusione del quinquennio ma con un orario complessivo annuale corrispondente a 32 ore settimanali.

[33] Complessivamente, nel sistema di istruzione nazionale sono stati iscritti alle scuole dell'infanzia, per l'anno scolastico 2009/2010, 84.186 bambini "anticipatari" (pari al 5 per cento degli iscritti) dei quali circa la metà hanno frequentato scuole dell'infanzia statali.

[34] Nell'anno scolastico 2010/2011 – esercizio finanziario 2010 – è inoltre proseguito il finanziamento delle sezioni primavera (attivate presso scuole dell'infanzia statali e paritarie, presso nidi comunali e nidi privati convenzionati) per bambini di età compresa tra i 24 e i 36 mesi, di cui alla legge n. 296 del 2006, articolo 1, comma 630. Per l'anno in esame è stata, infatti, raggiunta l'intesa in Conferenza Unificata in data 7 ottobre 2010 che ha quantificato, tra l'altro, l'entità dei finanziamenti statali e la ripartizione percentuale dei fondi statali tra gli Uffici scolastici regionali.

[35] L'iscrizione in anticipo alla scuola primaria ha interessato circa 48.000 nuovi alunni che hanno quasi interamente frequentato scuole statali.

[36] Accanto ad un orario di 24 ore settimanali con un maestro unico di riferimento, è stata prevista la conservazione di classi con orario superiore alle 27 ore settimanali subordinatamente alla disponibilità complessiva di organico delle istituzioni scolastiche.

ore o 40 ore - tempo pieno) a fronte del solo 0,5 per cento di classi costituite con orario di 24 ore settimanali.

Diversa invece la composizione delle classi nell'ambito della scuola primaria di I grado, ove il d.P.R. n. 89 del 2009 ha previsto solo due tipologie di orari di funzionamento settimanale, superando la precedente organizzazione del decreto legislativo n. 59 del 2004 che consentiva l'ampliamento fino a 33 ore settimanali (orario obbligatorio e orario facoltativo opzionale).

I dati rilevati dal sistema informativo per l'anno scolastico 2009/2010 hanno fotografato una situazione che, a fronte della maggioranza delle classi ad orario ordinario, ha determinato la costituzione di classi ad orario superiore (30 e 36 ore) pari al 23,8 per cento del complesso.

Con riferimento infine alla riforma degli istituti tecnici e professionali, l'avvio delle prime classi nell'anno scolastico 2010-2011 ha visto un leggero calo delle iscrizioni sia nell'ambito degli istituti professionali (-3,3 per cento) sia nell'ambito degli istituti tecnici (1,1 per cento).

La riorganizzazione della rete scolastica

4. L'altro pilastro della riforma (la riorganizzazione della rete scolastica[37]) segna invece, nell'a.s. 2010-2011, una battuta di arresto.

A seguito, infatti, della sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale[38], la Conferenza Unificata non ha ritenuto più applicabile quanto previsto nello schema di regolamento in materia di riorganizzazione della rete scolastica e l'intesa, peraltro già predisposta in bozza e discussa in sede tecnica, per la definizione dei nuovi criteri e parametri per il dimensionamento della rete scolastica, non ha terminato il suo *iter*.

Sono rimaste, quindi, in vigore le attuali disposizioni (tra cui il DL n. 154 del 2008, convertito con la legge n. 169 del 2008), che, nell'intento di rafforzare il piano di risparmi di spesa per l'istruzione delineato nella legge n. 133 del 2008, hanno comunque impegnato le Regioni e gli Enti locali ad assicurare, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, gli obiettivi di razionalizzazione e ridimensionamento della rete scolastica, nel rispetto dei parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233.

---

[37] Relativamente alla rete scolastica, il Piano programmatico prevedeva interventi diretti ad un più corretto dimensionamento delle istituzioni scolastiche – divenute, con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione - da ricondurre ai parametri previsti dal d.P.R. n. 233 del 1998. Tali interventi, preceduti dalla verifica delle situazioni in atto, dovevano essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti e l'adeguamento delle strutture edilizie e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete.

[38] Che ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge n. 133 del 2008 concernenti le azioni di ridimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche.

La difficoltà nella realizzazione di tale obiettivo, sia in relazione alle finalità di razionalizzazione e di risparmio auspicate nel Piano programmatico (riduzione delle 700 istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica) e sia in relazione all'attesa riduzione dei punti di erogazione del servizio (peraltro non contemplati nemmeno nello schema di regolamento) emerge dai dati riferiti agli anni scolastici 2010-2011 e 2011-2012.

A fronte, infatti, della prevista soppressione di 455 autonomie scolastiche, necessarie per raggiungere l'obiettivo previsto dal Piano programmatico (700 autonomie), le Regioni, nell'anno scolastico 2010-2011, hanno consentito la riduzione di solo 101 unità, mentre nessuna riduzione ha interessato i punti di erogazione del servizio.

Il dato riferito all'anno 2011/12, pur non ancora definitivo, conferma tale tendenza, atteso che dai primi piani di dimensionamento pervenuti, le autonomie risparmiate vengono tutte riservate per la costituzione degli istituendi CPIA (Centri per l'istruzione degli adulti) che, a seguito della pubblicazione del relativo regolamento, avranno una propria autonomia.

Il corretto ed efficiente dimensionamento della rete scolastica risulta, viceversa, di grande rilievo in considerazione dell'impatto prodotto da un'eccessiva polverizzazione dei punti di erogazione del servizio sul procedimento di formazione delle classi e, in particolare, sul basso numero di alunni per classe.

Le politiche del personale

5. Strettamente connesso con gli aspetti appena esaminati appare, infine, l'obiettivo volto a realizzare il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane nella scuola.

Il primo avvio della riforma degli ordinamenti scolastici (limitato alle prime classi) e la mancata riorganizzazione della rete scolastica hanno contribuito, assieme agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 80/2010 in materia di posti di sostegno[39], alla mancata realizzazione degli obiettivi di riduzione attesi per l'anno scolastico 2010-2011.

Come evidenziato nelle successive tabelle, ad esclusione dell'anno scolastico 2007-2008, gli obiettivi di riduzione previsti dal piano programmatico sono stati fino ad ora sostanzialmente raggiunti.

[39] La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 80 del 22 febbraio 2010, ha abrogato la disposizione che fissava il tetto massimo di posti di sostegno (comprensivo delle deroghe) attivabili in organico di fatto a livello nazionale (tetto stabilito dalla Legge finanziaria n. 244 del 2007 per problemi di contenimento della spesa pubblica), nonché la disposizione relativa al graduale raggiungimento del rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili. L'applicazione della sentenza ha comportato l'incremento di oltre 4.400 posti di sostegno.

Tavola 2

PERSONALE DOCENTE

Anno scolastico	2007/2008	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	TOTALE
Finanziaria 2007	10.000	10.000				20.000
Finanziaria 2008		2.000	10.000	10.000		22.000
Legge 133/2008			32.105	15.560	19.676	67.341
Totale riduzioni attese	10.000	12.000	42.105	25.560	19.676	109.341
Totale riduzioni effettive	12.880*	14.970*	39.700*	18.000**		

*Riduzione unità a tempo pieno equivalente comunicate dal MEF (negli anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009 comprende anche il personale ATA).

** Dati provvisori relativi al periodo maggio 2010 - marzo 2011.

Tavola 3

PERSONALE ATA

Anno scolastico	2007/2008	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	TOTALE
Finanziaria 2007	4.000					
Finanziaria 2008		1.000	1.000			2.000
Legge 133/2008			14.167	14.167	14.167	42.500
Totale riduzioni attese	4.000	1000	15.167	14.167	14.167	44.500
Totale riduzioni effettive			15.643	13.940**		

** Dati provvisori relativi al periodo maggio 2010 - marzo 2011.

La certificazione operata dal MEF, in termini di unità a tempo pieno equivalente, ha confermato i positivi risultati evidenziati dal MIUR a chiusura delle operazioni di determinazione degli organici di fatto per gli anni scolastici 2008-2009 e 2009-2010.

Relativamente all'anno scolastico 2008-2009, il MEF ha comunicato[40] una riduzione di posti pari, nel complesso, a 14.970 unità con una maggiore riduzione rispetto alle previsioni di 1.970 posti. La certificazione del MEF per l'anno scolastico successivo[41]ha invece rilevato, nel complesso una riduzione complessiva di 55.343 unità (a cui vanno aggiunti 324 dirigenti scolastici in relazione alla diminuzione delle istituzioni scolastiche), a fronte delle 57.272, previste con una differenza, tuttavia, compensata dal miglior risultato registrato nel precedente esercizio.

Limitatamente al raggiungimento degli obiettivi di risparmio registrati nell'anno scolastico 2008/2009 sono stati resi disponibili 351 milioni, dei quali 320 milioni sono stati destinati al recupero degli scatti di anzianità del personale della scuola e 31 milioni a progetti premiali.

Maggiori difficoltà, per i motivi già accennati, si sono invece registrate nell'anno scolastico 2010-2011, nel quale la rilevazione effettiva del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio e riferita, in attesa di dati definitivi, al periodo maggio 2010-marzo 2011) ha evidenziato, ad oggi, una riduzione del personale docente pari a 18.000 unità (a fronte delle 25.600 riduzioni previste) e del personale amministrativo pari a 13.940 (a fronte dei

[40] MEF nota n. 22113 del 16 marzo 2010.
[41] MEF nota 24822 del 27 ottobre 2010.

previsti 15.170). Sul piano finanziario ciò ha determinato una minore economia rispetto agli obiettivi indicati nella relazione tecnica relativa alla legge n. 133 del 2008[42], sostanzialmente assorbita dall'applicazione della clausola di salvaguardia già prevista nella Legge finanziaria 2007[43].

Ne consegue pertanto l'attuale indisponibilità di risorse da destinare al recupero dell'utilità dell'anno 2011 ai fini della maturazione delle posizioni di carriera e stipendiali del personale del comparto scuola.

Malgrado tali difficoltà, l'andamento delle principali determinanti del sistema – raccolte nella tabella allegata - conferma la validità delle misure di razionalizzazione avviate, al fine del contenimento delle spese.

Le criticità riscontrate in merito alla razionalizzazione della rete scolastica e all'andamento in crescita dei posti di sostegno non hanno, infatti, ostacolato il processo di contenimento delle classi e di miglioramento del rapporto alunni per classe.

Pur in presenza di un nuovo incremento della popolazione scolastica, influenzato dalla crescita degli alunni di cittadinanza non italiana[44], l'andamento del numero delle classi continua a flettere, portando l'indice del rapporto alunni per classe al 21,3 (era il 20,7 nell'anno scolastico 2008-2009).

Ciò contribuisce alla riorganizzazione del sistema scolastico e ad una migliore razionalizzazione dell'utilizzo del personale, come emerge dall'esame, da un lato, del rapporto tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, e, dall'altro, dall'evoluzione del personale in servizio nelle due componenti del personale di ruolo e del personale temporaneo (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche).

Sotto il primo aspetto, la forbice tra il valore dell'organico di diritto e quello dell'organico di fatto, mostra una progressiva flessione avvicinandosi, pur in presenza della forte crescita dei posti di sostegno in attuazione della citata sentenza della Corte Costituzionale 80 del 2010, ad un contesto organizzativo ottimale, in cui il primo dovrebbe coincidere con il secondo.

Quanto al personale in servizio, il ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo unitamente all'attuazione di un piano pluriennale di assunzioni, ha consentito, da un lato, di mantenere omogenea la consistenza del personale di ruolo nel triennio (anche in relazione all'andamento del *turn over* che, tornato negativo nel 2009 e nel 2010, ha

---

[42] I risparmi attesi per l'anno scolastico 2010/2011 ammontavano a 845 milioni.

[43] Tale clausola stabilisce, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi, la riduzione delle dotazioni complessive di bilancio del MIUR, ad eccezione delle competenze spettanti al personale, in misura corrispondente alla quota di riduzioni non operata in ciascun anno.

[44] Passati da un'incidenza sulla popolazione scolastica complessiva pari al 5,6 per cento dell'anno scolastico 2006-2007, all'8,9 per cento dell'anno scolastico 2009-2010 (dato provvisorio).

determinato un'effettiva riduzione del personale docente e ATA a tempo indeterminato) ed ha, dall'altro, determinato una flessione strutturale del personale a tempo determinato (in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

Tale andamento, che risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, richiede tuttavia, a fronte del completamento del processo di razionalizzazione, una coerente politica di immissioni in ruolo. Politica che, pur suscettibile di produrre effetti inversi sull'andamento dei risparmi di spesa, consentirebbe di evitare, atteso il forte incremento delle cessazioni, la formazione di nuovo precariato e lo slittamento nel tempo degli oneri connessi all'attuazione del piano delle assunzioni.

Tavola 4

ALUNNI SCUOLE STATALI

A.S. (Anno scolastico)	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	totale	di cui disabili	Incidenza % degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale
2006-07	968.470	2.572.257	1.633.603	2.561.641	7.735.971	173.692	5,6
2007-08	975.757	2.579.938	1.625.651	2.570.010	7.751.356	174.404	6,4
2008-09	978.302	2.571.627	1.651.680	2.566.462	7.768.071	175.778	7,0
2009-10	1.007.108	2.578.650	1.670.117	2.548.836	7.804.711	181.177	8,6
2010-11	1.011.154	2.582.778	1.684.074	2.539.790	7.817.796	188.450	8,9 (dato provvisorio)

Tavola 5

SEZIONI/ CLASSI SCUOLE STATALI

A.S.	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale	Alunni/classi
2006-07	42.302	138.480	78.159	119.093	378.034	20,5
2007-08	42.370	138.056	77.511	119.051	376.988	20,6
2008-09	42.419	137.095	77.645	117.787	374.946	20,7
2009-10	42.686	135.411	77.425	115.189	370.711	21,1
2010-11	42.779	133.855	77.292	113.467	367.393	21,3

Tavola 6

ISTITUZIONI SCOLASTICHE

A.S.	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado (inclusi istituti superiori)	Totale
2006-07	2.532	3.529	1.489	3.216	10.766
2007-08	2.496	3.577	1.468	3.221	10.762
2008-09	2.445	3.643	1.432	3.229	10.749
2009-10	2.227	3.872	1.195	3.158	10.452
2010-11	2.118	3.976	1.130	3.127	10.351

Tavola 7

PUNTI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO

A.S.	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
2006-07	13.652	16.167	7.130	5.081	42.030
2007-08	13.629	16.117	7.155	5.128	42.029
2008-09	13.624	16.031	7.146	5.193	41.994
2009-10	13.607	15.941	7.151	5.203	41.902
2010-11	13.572	15.808	7.157	5.264	41.801

Tavola 8

DOTAZIONI ORGANICHE

A.S.	Dotazioni organiche di diritto - posti e cattedre interi						
	Docenti						ATA
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Sostegno*	Totale	
2006/07	80.396	231.686	152.614	225.077	*48.667*	738.440	256.696
2007/08	80.705	229.493	150.067	222.815	*48.693*	731.773	252.654
2008/09	80.567	226.262	149.164	221.046	*53.527*	730.566	251.661
2009/10	80.797	215.502	136.740	211.774	*58.372*	703.185	236.451
2010-11	80.877	207.959	133.356	199.239	*63.269*	684.700	221.289

A.S.	**Dotazioni organiche di fatto - posti e cattedre interi**						
	Docenti						
	Infanzia	**Primaria**	**I grado**	**II grado**	***Sostegno***	***Totale***	**ATA**
2006/07	81.064	234.170	154.833	226.804	*86.447*	783.318	258.259
2007/08	81.086	231.810	151.129	223.726	*88.441*	776.192	253.931
2008/09	80.854	228.334	149.384	220.357	*87.190*	766.119	251.628
2009/10	81.157	215.784	135.116	210.302	*86.889*	729.248	237.467
2010-11	81.216	208.564	132.404	197.212	*90.516*	709.912	223.472

TAVOLA 9

PERSONALE DI RUOLO SCUOLA STATALE

A.S.	Dirigenti	Docenti					Religione	Educativi	ATA
		infanzia	primaria	media	superiore	*Totale*			
2006/07	7.682	78.586	237.194	158.927	224.650	699.357	12.015	2.177	168.015
2007/08	10.138	80.092	238.871	156.397	225.945	701.305	14.332	2.260	166.683
2008/09	10.572	81.641	240.492	156.809	225.949	704.891	14.123	2314	167.123
2009/10	10.151	81.197	231.392	148.149	217.631	678.369	13.880	2.199	166.348
2010-11	9.141	81.587	226.299	143.705	211.393	662.984	13.630	2.119	165.943

Tavola 10

PERSONALE NON DI RUOLO SCUOLA STATALE

	Docenti		Educativi	ATA
	annuali	fino al termine		
2006/07	32.433	119.942	373	81.686
2007/08	22.048	119.687	330	79.700
2008/09	20.282	110.553	310	78.152
2009/10	23.277	93.696	292	64.770
2010/11	23.640	92113	385	51.379

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per l'istruzione
Dati estratti dalle procedure di organico di fatto (a.s. 2006-07, 2007-08, 2008-09,2009-10, 2010-11)

Le politiche in materia di istruzione universitaria

6. Nel quadro delle competenze di programmazione e coordinamento assegnate al MIUR, anche alla luce della recente riforma, le politiche in materia di istruzione universitaria rispondono sostanzialmente alle principali criticità, da tempo rilevate, attraverso misure volte a distribuire una quota sempre crescente delle risorse sulla base di criteri di premialità, a promuovere ed incentivare la ricerca scientifica ed a ridimensionare e qualificare l'offerta formativa.

Tali obiettivi, conformi agli obiettivi di razionalizzazione espressi nelle recenti Linee Guida del Governo per l'Università, scontano, in primo luogo, la perdurante incertezza delle risorse a ciò destinate che si rispecchia, sia nell'evoluzione del FFO (Fondo di finanziamento ordinario) - che resta attualmente il principale strumento di finanziamento del sistema universitario statale – sia nell'andamento delle altre risorse trasferite che, pur rappresentando appena il 7,6 per cento dei trasferimenti, sono indirizzate ad obiettivi strategici anche nell'ottica degli indirizzi contenuti nella recente legge di riforma.

La politica delle risorse finanziarie agli Atenei

7. Come risulta dalla sottostante tabella, nel corso del 2010 la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato raggiunge i 7,7 milioni, registrando un forte decremento rispetto al precedente esercizio (circa il 7 per cento).

Tavola 11

PRINCIPALI TRASFERIMENTI AGLI ATENEI

(in milioni)

	2008	**2009**	**2010**
FFO	**7.351.455.891**	**7.464.375.965**	**7.163.246.907**
Ricercatori L.350/2003*	35.203.585	36.661.263	41.952.375
Ricercatori L.296/2006 **	40.000.000	79.982.416	79.982.416
Fondo per la programmazione	83.032.034	62.971.864	63.569.475
Fondi per l'edilizia universitaria	78.765.437	38.362.687	11.103.222
Attività sportiva universitaria	9.903.057	7.622.105	7.711.324
Borse dottorato	120.784.208	126.400.248	145.364.495
Borse di studio e prestiti d'onore	151.986.000	246.459.482	96.699.843
Fondo per il sostegno dei giovani	40.970.139	42.687.785	71.069.654
Contributi a favore dei collegi universitari	26.855.759	22.129.078	27.068.897
Alloggi e residenze universitarie	57.154.914	200.156.345	50.103.844
Totale altri trasferimenti	*644.655.133*	*863.433.273*	*594.625.545*
TOTALE GENERALE DELLE RISORSE (FFO+*altri trasferimenti*)	7.996.111.024	8.327.809.238	7.757.872.452
Percentuale *altri trasferimenti* sul totale generale delle risorse	8,06	10,37	7,66

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca - Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario - ufficio III.

Tale flessione si riconduce in primo luogo al Fondo di finanziamento ordinario (FFO)[45] delle Università statali del quale è stata prevista, da un lato, una significativa riduzione in relazione alle politiche di limitazione del *turn over* e, dall'altro, una sua distribuzione meritocratica, almeno per una quota, agli atenei virtuosi.

Sotto il primo profilo, pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, le variazioni in diminuzione attualmente previste (190 milioni per il 2010; oltre 1.440 milioni nel periodo 2009-2013) appaiono rilevanti e solo in parte attenuate dalle risorse stanziate nella legge n. 1 del 2009 (495 milioni nel medesimo periodo) e dal c.d. scudo fiscale (400 milioni per il 2010). Va inoltre considerato che il relativo stanziamento di bilancio è stato fino ad oggi ulteriormente prosciugato per il finanziamento di finalità estranee al settore dell'istruzione, mentre una parte delle risorse, che contribuiscono annualmente ad integrarlo, si riconducono a specifiche destinazioni e quindi non concorrono ad incrementare la quota base da distribuire ai singoli atenei[46].

La flessione, registrata per la prima volta nel 2010, delle risorse assegnate al principale strumento di finanziamento delle Università statali, ha complessivamente peggiorato il rapporto tra le risorse del FFO e l'ammontare delle spese fisse al personale, cui la legge n. 1 del 2009 subordina, tra l'altro, la possibilità di procedere a nuove assunzioni.

I dati tratti dal sistema informativo del MIUR evidenziano, infatti, pur considerando i correttivi previsti nella legge n. 143 del 2004 e confermati fino al 2010, un forte irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle Università, destinate in quota progressivamente crescente alla corresponsione degli assegni fissi al personale (84,2 per cento nel 2009 e 85,8 per cento nel 2010).

Il rapporto FFO - Assegni fissi "puro" (al netto dei citati correttivi), comprensivo, peraltro, delle risorse destinate all'assunzione dei ricercatori contabilizzate in capitoli diversi, evidenzia valori preoccupanti, superando nel 2009 il 91 per cento e nel 2010 il 93,8 per cento.

---

[45] Il FFO (capitolo 1690) è stato introdotto dall'art. 5 della legge n. 537 del 1993 che ha, da un lato, eliminato la precedente pluralità dei canali di finanziamento ed ha, dall'altro, introdotto un principio di riequilibrio delle risorse tra i diversi Atenei secondo criteri oggettivi, al fine di distaccarsi progressivamente dal mero criterio della spesa storica. Il FFO comprende, infatti, accanto ad una quota base, una quota di riequilibrio da ripartirsi sulla base di costi standard per studente, della quota della spesa per il personale di ruolo e degli obiettivi di valorizzazione della ricerca. Le regole adottate nel tempo per la determinazione di tale quota, destinata progressivamente ad incrementarsi, hanno iniziato ad incorporare dal 2004 parametri di misurazione dell'attività di ricerca, accanto alla domanda formativa, ai risultati formativi e ad incentivi specifici.

[46] Scuole speciali, università dell'Aquila, consorzi universitari, integrazione borse di dottorato e assegni di ricerca, risorse per gli inabili, incentivi per la mobilità dei docenti, programma per i giovani ricercatori, risorse per le chiamate dirette.

Tavola 12

LE SPESE PER ASSEGNI FISSI SUL FFO ASSEGNATO ALLE UNIVERSITÀ STATALI

(milioni)

Anno	FFO assegnato alle Università statali *	% Incremento annuale	Ricercatori legge 350/2003	Ricercatori legge 296/2006	Totale	Spese assegni fissi al personale di ruolo (con oneri riflessi + 37,7%)	Riduzioni legge 143/2004	% Assegni fissi su FFO puro	% Assegni fissi su FFO
2006	6.987.267	1,47	41.952	-	7.029.219	6.074.771	568.974	86,42	78,98
2007	7.106.370	1,70	36.679	20.000	7.163.049	6.326.528	548.477	88,32	81,50
2008	7.291.782	2,61	35.203	40.000	7.366.985	6.573.724	610.807	89,23	81,97
2009	7.293.325	0,02	36.661	79.982	7.409.968	6.787.475	658.349	91,60	84,23
2010	7.022.392	-3,71	41.952	79.982	7.144.326	6.704.867	574.697	93,84	85,80

* *Quota base assegnata alle Università.*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIUR - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca- Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario - ufficio III

Lo squilibrio, confermato anche a livello di singolo Ateneo[47], non tiene conto, inoltre, del rilevante ammontare delle retribuzioni accessorie. Considerando anche tali voci retributive, le rilevazioni del MIUR evidenziano un andamento delle spese di personale che, nel loro complesso, assorbono quasi interamente le risorse provenienti dal FFO.

Le difficoltà sono destinate ad accentuarsi a decorrere dall'esercizio 2011 in relazione all'attuale mancanza di rifinanziamento delle risorse di cui all'art. 2, comma 428 della legge n. 244 del 2007[48] e al mancato riconoscimento, per la prima volta dal 2004, dei correttivi al rapporto tra la spesa di personale e il FFO.

Appare pertanto di immediata evidenza, da un lato, l'incertezza della dinamica della dotazione del Fondo nel medio periodo - attesa l'assoluta eterogeneità delle decurtazioni effettuate - e, dall'altro, l'obiettiva difficoltà per gli atenei nel sostenere le crescenti spese di funzionamento.

In tale contesto anche l'incremento del FFO disposto dalla legge di stabilità 2011 (800 milioni vincolati alla realizzazione del piano straordinario di assunzioni del personale docente in attuazione della recente legge n. 240 del 2010) rischia di non raggiungere gli obiettivi previsti, in considerazione della necessità di garantire, comunque, il rispetto del limite del 90 per cento della spesa del personale (al lordo delle decurtazioni previste dalla legge n. 143 del 2004 e non

[47] Sono 16 gli Atenei che, pur con l'applicazione delle decurtazioni previste dalla legge n. 143 del 2004, art. 5 e attualmente confermate fino al 2010, superano il rapporto del 90 per cento tra spese fisse e FFO (erano 7 nel precedente esercizio); mentre salgono a 44 gli Atenei che superano il 90 per cento al lordo delle decurtazioni non più previste dall'esercizio 2011.

[48] Si tratta in particolare della somma di 550 milioni, prevista per il triennio 2008-2010 e destinata, sulla base di un piano programmatico approvato dal MIUR di concerto con il MEF, ad aumentare il FFO per far fronte alle prevalenti spese per il personale.

più confermate dal 2011, nel 2010 ben il 67 per cento degli atenei non avrebbe potuto procedere a nuove assunzioni).

Sempre in riferimento al FFO, particolare rilievo assume la disposizione della recente legge n. 1 del 2009, in base alla quale, a decorrere dall'esercizio 2009, al fine di promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle Università statali, una quota non inferiore al 7 per cento del FFO (e del Fondo da destinare all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario), deve essere ripartita prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica e la qualità e l'efficacia delle sedi didattiche.

Anche nel 2010 tale quota, 720 milioni pari al 10 per cento del FFO, è stata ripartita esclusivamente sulla base dei primi due parametri, assegnando il 34 per cento alla qualità dell'offerta formativa e il 66 per cento alla qualità della ricerca scientifica.

Sono parzialmente cambiati invece gli indicatori utilizzati. Nell'ambito della prima quota, al posto dei cinque indicatori previsti nel precedente esercizio[49], ne subentrano due nuovi di cui il primo penalizza la presenza di studenti che non sostengono esami mentre il secondo accorpa due criteri preesistenti relativi alla velocità di carriera; escono invece dalla valutazione i criteri relativi alla presenza di valutazione da parte degli studenti e all'occupabilità dei laureati.

Nell'ambito della seconda quota, in linea con le osservazioni formulate nella precedente reazione della Corte, si riduce il peso degli indicatori relativi alla valutazione del CIVR 2001-2003, si amplia la platea dei finanziamenti europei e si attribuisce una rilevanza maggiore alle domande di finanziamento su fondi ministeriali (PRIN e FIRB).

Pur nella necessità di approfondire ulteriormente i nuovi parametri individuati, anche al fine di scongiurare comportamenti opportunistici da parte degli atenei, si conferma in ogni caso la rilevanza di tale innovazione, sostanzialmente confermata anche nella legge di riforma; la quota di riequilibrio del FFO, infatti, se fondata su regole chiare e stabili, può fornire un significativo contributo per uscire dal meccanismo della spesa storica.

Quanto agli altri trasferimenti non può non sottolinearsi la forte contrazione delle risorse che, pur rappresentando solo una quota marginale delle fonti di finanziamento, rispondono ad obiettivi strategici volti a migliorare il funzionamento degli atenei e soprattutto a sostenere la condizione degli studenti.

Nell'ambito delle assegnazioni per l'esercizio 2010, significativo appare il progressivo esaurimento delle risorse per l'edilizia universitaria[50]che evidenziano, nell'ultimo triennio, una

[49] Docenti/corsi attivati; iscritti al II anno con almeno due terzi dei crediti formativi; crediti formativi acquisiti/crediti formativi acquisibili; insegnamento con pareri studenti/insegnamenti totali; occupati a tre anni/totale laureati.

[50] Le risorse per l'edilizia universitaria provengono dal Fondo per l'edilizia universitaria (cap. 7266) e dai contributi relativi agli oneri per capitale e interessi a carico dello Stato per mutui contratti dalle università (cap. 7246).

decisa flessione passando dai 78,7 milioni del 2008 agli appena 11,1 milioni del 2010. Il Fondo per l'edilizia universitaria, istituito in attuazione della legge n. 537 del 1993, ha subìto, in particolare, negli anni una progressiva e continua riduzione che, a fronte degli originari 250 milioni, ha attualmente portato ad un azzeramento delle risorse[51]. La possibilità di utilizzare le somme accantonate in attuazione delle disposizioni di contenimento della spesa, circa 138 milioni, è stata prioritariamente destinata a coprire gli oneri derivanti dagli accordi di programma stipulati dal MIUR, in attuazione della legge n. 537 del 1993, art. 5, comma 6.

Flettono in misura consistente anche le risorse indirizzate ai servizi e agli interventi per gli studenti, mentre di segno opposto risultano le risorse destinate alle borse di studio per il dottorato di ricerca che, pur registrando nel 2010 una crescita di circa il 15 per cento, continuano a non consentire l'attivazione di un numero di borse tali da coprire integralmente i posti banditi senza borsa.

Gli interventi in materia di offerta formativa

8. A fronte di una domanda di formazione in progressiva, anche se non accentuata, flessione[52], l'offerta di formazione universitaria, ossia di sedi e di corsi, è cresciuta negli ultimi anni in misura rilevante. I dati contenuti nella banca dati dell'offerta formativa del MIUR evidenziano, in particolare, una progressiva crescita dei corsi di studio attivi fino all'anno accademico 2007-2008 che, con 5.835 corsi, registra il picco più alto dall'avvio della riforma.

Entrando nello specifico, i dati evidenziano, a fronte della sostanziale stabilità dei corsi di I livello, la forte crescita registrata nell'ambito dei corsi di laurea specialistica che hanno raggiunto, nel medesimo periodo, i 2.428 corsi.

Un'inversione di tendenza si è cominciata a realizzare a partire dall'anno accademico 2008-2009 ove, anche in conseguenza dell'introduzione di più severi requisiti per l'attivazione dei corsi di laurea e di laurea magistrale (c.d. "requisiti necessari")[53], il complesso dei corsi attivi è sceso a 5.718, registrando, tuttavia, una flessione dei soli corsi aperti alle immatricolazioni a fronte di un nuovo contenuto aumento dei corsi di laurea specialistica.

In relazione agli esiti non pienamente soddisfacenti, il MIUR ha provveduto ad anticipare alle Università una serie di interventi finalizzati ad una più significativa riduzione del numero dei percorsi formativi non essenziali, anche alla luce della contrazione delle risorse disponibili

[51] L'ultimo finanziamento pari a 10 milioni per il 2008 risale alla Legge finanziaria 2008 che non ha previsto importi per il 2009 e il 2010.

[52] Stabile risulta il numero totale degli ingressi nel sistema universitario ma, per un verso, scende il tasso di passaggio dalla scuola superiore e per l'altro non si modifica il tasso di abbandono (mancata iscrizione al II anno) che oscilla intorno al 20 per cento.

[53] D.m. 31 ottobre 2007, n. 544 in attuazione dell'art. 9, comma 2, del d.m. 22 ottobre 2004, n. 270 (Regolamento sull'autonomia didattica degli Atenei, che ha sostituito il d.m. 3 novembre 1999, n. 509).

per il sistema universitario[54]; interventi recentemente recepiti nel d.m. n. 17 del 22 settembre 2010 (che sostituisce il d.m. n. 554 del 2007) che ha ridefinito il quadro dei requisiti necessari, irrigidendo i requisiti di docenza, le regole dimensionali relative agli studenti, i requisiti delle strutture messe a disposizione per la durata normale degli studi e i livelli quantitativi di attività didattica assistita.

Tali nuove disposizioni ministeriali, assieme all'avvio di processi di autocorrezione avviati dalle stesse università, hanno ulteriormente favorito il processo di razionalizzazione dell'offerta formativa. I dati rilevati nei successivi anni accademici (2009-2010 e 2010-2011) confermano, infatti, il trend in diminuzione: i corsi attivati scendono a 5.188 nel 2009-2010 e a 4.931 nel 2010-2011 con una riduzione del 13 per cento e cominciano inoltre a ridursi significativamente anche i corsi di II livello.

Al riguardo va, tuttavia, sottolineata, anche alla luce delle rilevazioni contenute nell' Undicesimo rapporto sullo stato del sistema universitario redatto dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU), la ancora alta percentuale del rapporto tra corsi di laurea specialistica e il numero dei corsi triennali, che, nell'ultimo anno censito (2009/2010) raggiunge l'82 per cento. Si tratta di un aspetto relativo all'organizzazione dei corsi di studio che suggerisce un'attenta valutazione, sia a livello di Ateneo sia a livello di sistema, al fine di attivare corsi di laurea specialistica supportati da un'effettiva attività di ricerca e indirizzati in relazione alle potenzialità di riuscita degli studenti e agli eventuali sbocchi nel mondo del lavoro.

Altri aspetti organizzativi, investiti dalle politiche di razionalizzazione, che invece sembrano mostrare minori risultati di miglioramento, hanno ad oggetto il numero dei corsi ai quali risultano iscritti non più di 15 immatricolati e il numero totale degli insegnamenti attivi ai quali è attribuito un numero di crediti inferiore o uguale a 4.

Quanto al primo profilo, sulla base di dati riportati nel citato rapporto del CNVSU, è possibile evidenziare, a fronte della generale contrazione dei corsi, una ancora rilevante quota di corsi di primo livello, con un numero di immatricolati non superiore a 15 unità, la cui

---

[54] Nota del MIUR n. 160 del 4 settembre 2009. Le Linee Guida del Governo si muovono lungo tre direttrici: a) la determinazione dell'offerta formativa effettivamente sostenibile tramite la definizione di più adeguati parametri quantitativi; b) l'eliminazione degli ostacoli organizzativi e formali alla libera circolazione degli studenti; c) l'assicurazione che le università eroghino un'offerta formativa qualificata, in coerenza con la Dichiarazione di Bologna e con l'Agenda di Lisbona. Quanto al primo obiettivo, si propone: una ridefinizione, con valori più elevati, del numero minimo di immatricolati, la disattivazione dei corsi di studio con un numero di immatricolazioni inferiori a tali valori minimi nonché la penalizzazione finanziaria per le università con corsi di studio aventi un basso numero di immatricolazioni, ancorché superiore al minimo richiesto. Viene inoltre preannunciata la revisione dei requisiti necessari in ordine al grado di copertura dei settori scientifico-disciplinari da parte della docenza di ruolo (da portare al 70 per cento) e la necessità di prevedere, come ulteriore requisito organizzativo necessario all'attivazione dei corsi di studio, che gli insegnamenti erogabili in ciascun corso di studio nelle classi definite in attuazione del d.m. n. 270 del 2004, vengano organizzati in modo tale che a ciascuno di essi, ovvero a ciascun modulo coordinato, corrispondano non meno di 6 crediti.

percentuale si attesta nell'anno accademico 2009-2010 al 20,3 per cento (era rispettivamente del 16,2 per cento e del 17,7 per cento negli anni accademici precedenti); percentuale che comunque si riduce ulteriormente al solo 10,5 per cento escludendo i corsi ad accesso programmato e a livello nazionale.

Quanto al numero degli insegnamenti attivi, il loro numero, pur in flessione rispetto al picco registrato nell'anno accademico 2006-2007, resta comunque piuttosto elevato (150.000 nell'anno accademico 2008-2009); scende però la percentuale di insegnamenti cui sono attribuiti non più di 4 crediti formativi (che dal 40 per cento passa al 30,7 per cento), indice di un'inversione di tendenza rispetto alla forte frammentazione dell'offerta formativa scaturente dalla riforma del d.m. n. 509 del 1999.

E' importante valutare la razionalità dell'offerta didattica anche dal punto di vista della localizzazione territoriale dei corsi di studio, atteso che nel corso degli anni, al forte aumento dell'offerta formativa si è aggiunto anche il rilevante fenomeno della proliferazione delle sedi decentrate che, pur rispondendo ad esigenze locali, evidenziano spesso un'offerta didattica non del tutto corrispondente al contesto socio economico del territorio.

Dall'analisi della banca dati dell'offerta formativa emerge una progressiva riduzione del numero dei Comuni che ospitano almeno un corso di studi di primo o di secondo livello[55]. Resta peraltro ancora elevato il numero delle sedi nelle quali risulta attivo un solo corso (61) o due corsi (36), nonché dei Comuni ove non risultano studenti immatricolati nell'anno 2009-2010 (20).

Il fenomeno è stato affrontato nuovamente in sede di definizione delle Linee generali di indirizzo per la programmazione triennale 2010-2011[56], in base alle quali, in coerenza con le azioni previste dal Governo per il rilancio dell'istruzione universitaria, gli atenei sono stati invitati, nella predisposizione dei propri programmi, ad evitare la disseminazione di sedi didattiche non coerenti col bacino d'utenza e in assenza di stabilità delle strutture necessarie, limitando pertanto l'istituzione dei corsi di laurea e di laurea magistrale nei soli Comuni sedi legali e amministrative degli Atenei e nei Comuni con essi confinanti.

---

[55] Va, infatti, considerato che degli attuali 222 Comuni (erano 251 nell'anno accademico 2006-2007), 57 sono sede centrale di un'Università e 35 sono sedi di facoltà. I Comuni sede decentrata di corsi di studi si attestano nel 2010 a 130 in netta flessione rispetto agli anni accademici precedenti

[56] D.m. 23 dicembre 2010, n. 50, registrato dalla Corte dei conti – Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (deliberazione n. 9 del 2011) con esclusione dell'art. 6, comma 6. E' stato in particolare previsto che, entro dodici mesi dalla pubblicazione del d.m., l'ANVUR proceda alla valutazione di tutti i corsi di studio già attivati presso sedi diverse sia da quelle che sono sedi legali e amministrative degli Atenei sia da quelle ove hanno sede le rispettive facoltà, o competenti strutture didattiche. A tal fine l'ANVUR, valuta, in coerenza con quanto previsto dall'art. 2, comma, 1, lett. c) della legge n. 1 del 2009, la qualità, l'efficienza e l'efficacia di ciascun corso, nonché della sede nel suo complesso verificando in particolare la congruità sia delle risorse dedicate che del bacino d'utenza. I singoli corsi, ovvero l'insieme dei corsi attivati nelle predette sedi, che abbiano conseguito il giudizio negativo dell'ANVUR vengono disattivati dalle Università.

La spesa e le politiche per la ricerca e l'innovazione

9. La spesa delle Amministrazioni pubbliche destinata alla ricerca e allo sviluppo[57] può determinarsi prendendo a riferimento la spesa pubblica per funzioni relativa al secondo livello della classificazione COFOG (Gruppi), trattandosi di una funzione trasversale a più divisioni.

I dati diffusi dall'ISTAT nel gennaio 2011 – che evidenziano le risorse finanziarie destinate alla ricerca e sviluppo dalle amministrazioni pubbliche nel triennio 2007-2009 – registrano, nel 2009, una spesa complessiva pari a circa 11.541 milioni (in crescita nel triennio: circa il 9 per cento rispetto al 2007), sostanzialmente concentrata nell'ambito della divisione affari generali (ricerca di base e ricerca applicata) nonché nella divisione affari economici (destinata, in particolare alla ricerca applicata e allo sviluppo sperimentale).

Tavola 13

ANNO 2007

(in milioni di euro)

GRUPPI	**Totale Uscite correnti**	*di cui spesa per consumi finali*	**Totale Uscite in c/capitale**	**Totale Uscite**
Ricerca di base	4.287	4.201	1.004	**5.291**
R&S per i servizi pubblici generali	2.431	2.409	297	**2.728**
R&S per la difesa	214	214	71	**285**
R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0	0	0	**0**
R&S per gli affari economici	791	748	766	**1.557**
R&S per la protezione dell'ambiente	208	208	20	**228**
R&S per abitazioni e assetto territoriale	2	2	0	**2**
R&S per la sanità	376	376	0	**376**
R&S per attività ricreative culturali e di culto	102	*102*	7	**109**
R&S per l'istruzione	18	*18*	1	**19**
R&S per la protezione sociale	0	*0*	0	**0**
	8.429	*8.278*	**2.166**	**10.595**

[57] In base al c.d. Manuale di Frascati del 1963 la ricerca e lo sviluppo sperimentale, nella metodologia da seguirsi per la compilazione delle statistiche, comprendono il complesso dei lavori creativi intrapresi su base sistematica allo scopo di incrementare lo *stock* di conoscenze per disporre di nuove applicazioni. La ricerca di base è il lavoro sperimentale e teorico intrapreso preliminarmente per acquisire nuova conoscenza dei fondamenti sottostanti a fenomeni o fatti osservabili senza alcuna particolare applicazione o utilizzazione. La ricerca applicata, pur diretta allo scopo di acquisire nuova conoscenza, è fondamentalmente indirizzata verso specifici scopi pratici o oggettivi. Lo sviluppo sperimentale è il lavoro sistematico basato sulle già esistenti conoscenze acquisite, diretto a produrre nuovi materiali o prodotti e diretto ad implementare nuovi processi, sistemi e servizi, nonché a migliorare quanto già prodotto o istallato.

segue Tavola 13

ANNO 2008

GRUPPI	**Totale Uscite correnti**	*di cui spesa per consumi finali*	**Totale Uscite in c/capitale**	**Totale Uscite**
Ricerca di base	4.252	*4.182*	1.015	**5.267**
R&S per i servizi pubblici generali	2.450	*2.427*	284	**2.734**
R&S per la difesa	209	*209*	102	**311**
R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0	*0*	0	**0**
R&S per gli affari economici	840	*804*	1.136	**1.976**
R&S per la protezione dell'ambiente	207	*207*	12	**219**
R&S per abitazioni e assetto territoriale	0	*0*	0	**0**
R&S per la sanità	399	*396*	0	**399**
R&S per attività ricreative culturali e di culto	105	*105*	8	**113**
R&S per l'istruzione	25	*25*	2	**27**
R&S per la protezione sociale	0	*0*	0	**0**
	8.487	*8.355*	**2.559**	**11.046**

ANNO 2009

GRUPPI	**Totale Uscite correnti**	*di cui spesa per consumi finali*	**Totale Uscite in c/capitale**	**Totale Uscite**
Ricerca di base	4.312	*4.249*	1.054	**5.366**
R&S per i servizi pubblici generali	2.526	*2.507*	259	**2.785**
R&S per la difesa	214	*214*	151	**365**
R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0	*0*	0	**0**
R&S per gli affari economici	871	*820*	1.390	**2.261**
R&S per la protezione dell'ambiente	207	*207*	13	**220**
R&S per abitazioni e assetto territoriale	0	*0*	0	**0**
R&S per la sanità	398	*394*	8	**406**
R&S per attività ricreative culturali e di culto	105	*105*	7	**112**
R&S per l'istruzione	25	*25*	1	**26**
R&S per la protezione sociale	0	*0*	0	**0**
	8.658	*8.521*	**2.883**	**11.541**

Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT

In tale ambito, accanto alla spesa delle istituzioni pubbliche, appaiono rilevanti le risorse utilizzate dal sistema universitario che contribuisce al settore per circa il 30 per cento. Le relative spese segnano tuttavia una flessione nel 2009, confermata nelle stime relative all'esercizio successivo. Anche in tal caso, come già segnalato nell'ambito delle politiche per l'istruzione universitaria, le determinanti sottostanti a tale andamento possono meglio cogliersi sul versante delle fonti di finanziamento del sistema, utilizzando, a tal fine le rilevazioni tratte dall'omogenea classificazione dei conti consuntivi degli Atenei statali.

I dati concernenti i pagamenti, pur in una logica classificatoria non omogenea con la contabilità economica, registrano una spesa per la ricerca e l'innovazione in modesta flessione (4,7 miliardi nel 2009), cui corrisponde sul lato dell'entrata, per un verso, la già ricordata flessione della quota di finanziamento statale indistinto (FFO) o finalizzato (bandi PRIN e

FIRB) ma, per l'altro, un significativo contributo degli enti territoriali, in particolare delle regioni, che segna una positiva evoluzione (223,1 milioni; più del doppio rispetto al 2007).

Positiva appare anche la capacità degli Atenei di attrarre finanziamenti esterni il cui ammontare, che evidenzia lo sforzo imprenditoriale delle Università e la loro propensione ad investire nell'ambito della ricerca applicata, sale nel triennio 2007- 2009 di oltre il 50 per cento nell'ambito dei contratti e delle convenzioni stipulate con imprese e amministrazioni e di circa il 20 per cento nell'ambito delle risorse provenienti dalla Comunità europea.

Le rilevazioni fornite dall'ISTAT[58] consentono inoltre di rilevare, accanto alla spesa delle amministrazioni pubbliche, la spesa sostenuta dagli enti *no profit* (pari a circa il 3 per cento della spesa complessiva) e gli investimenti provenienti dal mondo imprenditoriale che si mantengono nell'ordine di circa il 50 per cento. Il dato complessivo che emerge a livello europeo[59] registra, nel 2009, una previsione complessiva di investimenti in ricerca e sviluppo pari a circa l'1,27 per cento del Pil, ponendo il nostro paese al disotto della media europea (2 per cento) e dei principali *partners* europei ed, in ogni caso, molto distante dagli obiettivi di "Europa 2020". Alla luce del campione rilevato dall'ISTAT, risulta inoltre, nel confronto europeo, una situazione squilibrata nella quale il tessuto industriale italiano, caratterizzato da imprese di ridotta dimensione, non consente un pieno sforzo finanziario in grado di garantire l'innalzamento della qualità dei prodotti e dei processi.

A fronte di tale complessa situazione, il Governo, nel recente programma nazionale di riforma, si è impegnato, pur alla luce dell'attuale quadro dei conti pubblici, in uno sforzo generale di riorganizzazione della politica di settore diretta a sostenere ed accompagnare la ristrutturazione e il rilancio competitivo del sistema produttivo.

In tale ambito una particolare attenzione è stata rivolta ad entrambe le componenti fondamentali della ricerca: la ricerca pubblica (che include le attività dell'Università e degli Enti pubblici di ricerca e gli interventi a sostegno della ricerca di base e industriale) e la ricerca privata, indispensabile al raggiungimento di standard di eccellenza caratteristici dei Paesi *leader*.

L'intervento dello Stato, attualmente non particolarmente distante dalla media europea, deve essere in grado di coniugare la riqualificazione della spesa pubblica statale e regionale con la necessità di promuovere e sostenere gli investimenti privati in ricerca, al fine di perseguire un obiettivo minimo di spesa complessiva (pubblica e privata) pari all'1,53 per cento del PIL entro il 2020; obiettivo questo che, pur molto distante dall'obiettivo europeo del 3 per cento (cui qualche paese europeo sembra già molto vicino), rappresenta un traguardo raggiungibile

[58] ISTAT: "*La ricerca e sviluppo in Italia*" – 17.12.2010.
[59] Eurostat: *"Europe 20200 indicators"*.

diversificando strumenti, modalità di intervento e fonti di copertura e incentivando l'utilizzazione e la massimizzazione delle risorse internazionali.

Una valutazione, sotto il profilo finanziario, degli impegni in tal senso appare comunque di difficile quantificazione nell'ambito del bilancio dello Stato in quanto la missione 17 "Ricerca e innovazione", non ancora in linea con la classificazione funzionale COFOG, non consente una visione di insieme delle risorse dedicate allo sviluppo e delle attività programmate, accentuando le difficoltà di coordinamento e di verifica dei risultati degli interventi attivati[60].

Uno sguardo d'insieme evidenzia comunque, nel 2010, una consistente riduzione degli stanziamenti definitivi di competenza (3.997 milioni rispetto ai 4.453 milioni del 2009) con una flessione significativa nei programmi di ricerca di competenza del MIUR (ove si concentra la gran parte delle risorse).

L'analisi della gestione finanziaria mostra, nel complesso, impegni totali per 4.219,5 milioni a fronte di una massa impegnabile di 4.787,5 milioni (con una capacità di impegno dell'88 per cento) e pagamenti totali pari a 4.351,5 milioni a fronte di una massa spendibile di 7.875,6 (con una capacità di spesa del 55 per cento; 62,5 per cento nel 2009).

Diminuisce, sia pur lievemente, l'ammontare dei residui finali al termine dell'esercizio (3.304,9 milioni concentrati nei programmi di spesa di competenza del MIUR e del MISE) che tuttavia risente del nuovo termine di perenzione; i relativi residui stralciati dalle scritture contabili, solo nell'ambito dei programmi di competenza del MIUR, raggiungono nel 2010 gli oltre 1.640 milioni.

La politica per la ricerca e l'innovazione

A fronte degli obiettivi indicati nei documenti programmatici, la sede privilegiata in cui definire le necessarie misure di rilancio del settore è rappresentata dal Programma Nazionale della Ricerca (PNR), mentre i principali strumenti di attuazione si incentrano nella più efficace utilizzazione dei fondi posti a disposizione dall'unione europea, nella revisione degli strumenti di spesa, nell'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico (credito d'imposta),

[60] Esaminando, infatti, i singoli programmi sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo contenutistico, emerge spesso un ammontare di risorse e di attività limitate al mero trasferimento di fondi agli Enti di ricerca vigilati, come nel caso del Programma "Ricerca nel settore dei trasporti" e nel Programma "Innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione". Per contro, una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca, in particolare di ricerca industriale e precompetitiva, viene attualmente contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni. In tal senso si rileva che nell'ambito del Programma "Ricerca e innovazione per la competitività", di competenza del MISE, non risulta più contabilizzato dal 2009 il fondo per la competitività e lo sviluppo destinato ai progetti di innovazione industriale, le cui risorse risultano ora in carico alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese". Nella medesima missione sono inoltre previste risorse volte a finanziare programmi nei settori dell'industria aerospaziale e dell'elettronica ad alta tecnologia di interesse della sicurezza nazionale mentre al Programma "Ricerca tecnologica nel settore della difesa" di competenza del relativo Ministero, sfugge la rilevante quota delle risorse finalizzate ad attività di ricerca che fanno capo ai principali programmi di armamento.

nel potenziamento del contributo in conto interessi e nella prosecuzione dei programmi di ricerca e innovazione industriale.

Il nuovo Programma Nazionale della Ricerca 2011-2013

10. Rilievo preminente assume in primo luogo il nuovo PNR che, approvato dal CIPE il 23 marzo 2011, sviluppa e concretizza una delle direttrici fondamentali del Programma Nazionale di Riforma che allinea il Paese alla *vision* strategica di Europa 2020, indicando e descrivendo le azioni innovative volte a sostenere e accompagnare la transizione del sistema Paese verso l'economia della conoscenza.

La strategia di fondo riprende temi già previsti nella recente legislazione: l'istituzione del Fondo unico per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione dell'Università e la Ricerca (ANVUR), la riforma degli enti di ricerca, la riforma del dottorato di ricerca e l'integrazione strategica e programmatica tra MIUR, e MISE e propone azioni coerenti con gli indirizzi e le tematiche definite in sede europea[61]. In coerenza con le linee strategiche e delle priorità di interesse nazionale, connesse allo sviluppo di tecnologie chiave abilitanti, il PNR ha individuato un primo gruppo di (n. 12) progetti di interesse strategico, denominati "Progetti Bandiera", che saranno avviati e compresi nell'ambito della programmazione delle attività degli enti pubblici di ricerca competenti. Si tratta di progetti, individuati nell'ambito di un procedimento di valutazione globale svolto ai fini della predisposizione del PNR e con il contributo propositivo degli enti di ricerca, che prevedono un piano di sviluppo pluriennale ed un connesso profilo di spesa di 1.692 milioni di euro, che sarà sostenuto in maggior parte mediante l'impiego dell'accantonamento dell'8 per cento del Fondo ordinario di finanziamento degli Enti di ricerca e, per la parte eccedente, da una quota della riserva del 7 per cento destinato ai Progetti Strategici cui all'art. 4,

---

[61] Le priorità del PNR sono state delineate considerando 1) i rapporti di 17 tavoli istituiti per le aree tematiche ambiente, salute, scienze della vita, energia, sistema agroalimentare, nanoscienze e nuovi materiali, ICT, progettazione molecolare, beni strumentali, aeronautica e aerospazio, mobilità sostenibile e trasporti, beni culturali, scienze socioeconomiche e umanistiche, costruzioni, piattaforme tecnologiche, distretti tecnologici, e infrastrutture di ricerca, trasferimento tecnologico e interazioni pubblico-privato, strumenti di *governance* della ricerca; 2) nove macroaree che meglio di altre interpretano l'attualità del sistema Paese (energia, agricoltura e rapporti dieta-salute, ambiente, *Made in Italy*, patrimonio artistico-culturale e ambientale, ICT, mobilità sostenibile, salute e scienze della vita, *homeland security*); 3) le tecnologie abilitanti (tecnologie genetiche; per l'energia; dei materiali; connesse al funzionamento del cervello; dell'informazione; per l'ambiente); 4) le interazioni delle azioni di ricerca con i settori industriali; 5) sostegno alle azioni di Governo e priorità europee.

[61] La struttura, coordinata dal MIUR, vedrà la partecipazione di componenti della Conferenza Stato-Regioni e dei Ministeri, degli Enti Pubblici di Ricerca e dei rappresentanti delle parti economiche e sociali. Il ruolo della segreteria sarà quello di proporre al Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca le azioni prioritarie per il Paese, formulando un *budget* previsionale per ciascuna area. Nello sviluppo della sua attività si potrà avvalere dei Consigli di Indirizzo Strategico – auspicata formalizzazione dei Tavoli tecnici tematici – all'interno dei quali le iniziative pubbliche che promuovono la ricerca e lo sviluppo tecnologico potranno essere analizzate con il ricorso alla consulenza di esperti altamente qualificati. Il CRI potrà avvalersi anche della collaborazione di uno staff operativo proveniente dall'organico degli Enti di ricerca pubblici. Per assicurare il coordinamento con le politiche di R&S a livello regionale, la segreteria si avvarrà della collaborazione dell'Osservatorio delle politiche regionali della Ricerca e Sviluppo.

comma 2, d.lgs. n. 213 del 2009. Ulteriori risorse potranno derivare da finanziamenti internazionali e privati, da *project financing,* da iniziative inserite nel Piano nazionale per il Sud, da recuperi per economie e riprogrammazioni, da coofinanziamenti da altri soggetti e si prevede saranno in grado di generare un volume complessivo di investimenti stimato intorno a 2.442 milioni di euro per l'intero arco temporale di attuazione dei progetti.

I lavori del PNR hanno permesso inoltre l'identificazione di ulteriori 9 progetti di interesse su tematiche di avanguardia. Tali progetti saranno oggetto di approfondimenti e verifiche di sostenibilità in funzione di una loro inclusione nella prossima programmazione degli enti pubblici di ricerca, anche nel contesto delle misure di attuazione del nuovo sistema di finanziamento, attivo dal prossimo esercizio finanziario. Quanto alle risorse disponibili previste in bilancio a legislazione vigente ovvero in contabilità speciale ed a quelle che potranno rendersi disponibili nel triennio, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, il nuovo Piano prevede un ammontare pari a 6.089 milioni: di cui 806 milioni provenienti dal FFO degli enti di ricerca, 2.029 dal FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca), 92 milioni dal FIRB (Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base), 77 milioni dal FISR (Fondo Integrativo Speciale per la Ricerca), 268 per i PRIN (Progetti di Ricerca di Interesse Nazionale) e 2.817 milioni dal PON Ricerca e Competitività quota 2011-2013.

La pluralità delle linee di finanziamento, la complessità dei procedimenti e la numerosità degli attori è alla base dell'esigenza, più volte sottolineata nel piano, di prevedere strumenti di *governance* che, nel rispetto delle singole autonomie, favoriscano l'integrazione ed il coordinamento delle azioni avviate e la semplificazione delle procedure, con l'obiettivo assicurare l'ottimizzazione dei processi e delle attività di generazione, diffusione e applicazione della conoscenza.

Sotto il primo profilo, il PNR prevede la creazione di una segreteria tecnica[62] di *governance,* insediata presso il MIUR, per il Coordinamento della Ricerca italiana (CRI), con la funzione di raccogliere ed analizzare le esigenze direttamente provenienti dal mondo accademico, scientifico, economico e sociale e dalle Istituzioni coinvolte in attività di R&S al fine di fornire, alle Amministrazioni competenti, elementi, situazioni e proposte, per l'aggiornamento della programmazione[63].

Quanto al secondo profilo, anche nell'esercizio di riferimento non risulta ancora pienamente operativo il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica

---

[62] La struttura, coordinata dal MIUR, vedrà la partecipazione di componenti della Conferenza Stato-Regioni e dei ministeri, degli Enti pubblici di ricerca e dei rappresentanti delle parti economiche e sociali. Il ruolo della segreteria sarà quello di proporre al Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca le azioni prioritarie per il Paese, formulando un budget previsionale per ciascuna area.

[63] Negli aggiornamenti annuali del Programma si darà conto delle eventuali ulteriori risorse finanziarie rese disponibili dalle leggi di stabilità e dalla ricognizione in corso presso le altre Amministrazione pubbliche, in relazione all'obiettivo di costruire un bilancio consolidato della ricerca.

(FIRST) che, istituito con la Legge finanziaria 2007, avrebbe dovuto garantire una più organica gestione delle risorse in attuazione degli obiettivi definiti nel Programma nazionale delle ricerche, sostenendo sia le attività di natura accademica che quelle avviate dalle imprese.

Anche nel 2010 è stato pertanto necessario provvedere alla ripartizione delle disponibilità ordinarie del FIRST tra gli originari strumenti d'intervento; disponibilità che, in mancanza del rifinanziamento del Fondo, hanno consentito nel 2010 l'assegnazione di 191,8 milioni tra i fondi FIRB e i Fondi PRIN.

Il ritardo, inoltre, più volte riscontrato nelle procedure di completamento delle istruttorie e, talvolta, nel finanziamento dei progetti, è alla base dell'istituzione, prevista nel nuovo PNR, di un "tavolo tecnico per la semplificazione", con l'obiettivo di analizzare e proporre soluzioni tecniche finalizzate ad ottimizzare l'uso delle risorse disponibili, superando l'attuale frammentazione degli interventi[64].

L'utilizzo delle risorse comunitarie

11. Il PON (Programma Operativo Nazionale) Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), si articola in tre Assi prioritari[65] e finanzia progetti nel campo della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico, della competitività e dell'innovazione industriale. Il Programma – cui sono assegnati 6.205,4 milioni (50 per cento di risorse comunitarie e 50 per cento di nazionali pubbliche) – è affidato all'attuazione del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), in qualità di Autorità di gestione e titolare di 3.232,70 milioni di euro per la parte Ricerca, ed al Ministero per lo sviluppo economico, in qualità di Organismo intermedio e titolare di 2.972,70 milioni di euro per la parte Competitività[66].

---

[64] Il PNR individua alcuni ambiti prioritari di intervento: a) il potenziamento dello sportello unico per l'impresa, strumento operativo volto a facilitare il rapporto amministrazione pubblica/imprese attraverso un'azione di informazione, indirizzo e supporto, anche in relazione alle diverse attività procedimentali richieste per ottenere i finanziamenti; b) il potenziamento del "registro delle imprese" che, oltre a funzionare quale registro informatico degli adempimenti amministrativi, dovrà configurarsi come una banca dati cui partecipano, fornendo le informazioni ed avendone l'accesso, tutte le Amministrazioni interessate; c) la semplificazione delle procedure di presentazione e valutazione dei progetti al fine di realizzare un'accelerazione delle procedure di erogazione dei finanziamenti approvati; d) la semplificazione delle procedure di erogazione dei finanziamenti approvati; e) la valutazione di opportunità di erogazione dell'intero anticipo sul finanziamento a fronte del potenziamento dei meccanismi di garanzie fideiussorie e di garanzia richieste ai soggetti beneficiari di agevolazioni; f) la previsione di un sistema premiale che consenta di concedere risorse addizionali a quei progetti di maggior valore realizzati nei tempi programmati.

[65] Sostegno ai mutamenti strutturali, sostegno all'innovazione, assistenza tecnica e attività di accompagnamento.

[66] In osservanza del principio della politica regionale unitaria, il PON Ricerca e Competitività, doveva essere affiancato, per lo stesso periodo di programmazione 2007-2013, da un Programma Attuativo Nazionale (PAN) Ricerca e Competitività finanziato da risorse FAS, la cui strategia convergeva sulle stesse priorità del QSN. Tale programma, che la Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007 aveva attribuito alla responsabilità del MIUR con una originaria assegnazione di fondi FAS di quasi 4 miliardi di euro, ha subito una prima decurtazione con la Delibera CIPE del 18 dicembre 2008, mentre con la successiva Delibera CIPE del 6 marzo 2009, di aggiornamento della Delibera n. 166 del 2007, è stato oggetto di una totale riprogrammazione che ha destinato l'intero importo ad altri

Al 31/12/2009, risulta attivato un nucleo di azioni strategiche, afferenti a più obiettivi operativi del Programma, sia sul versante ricerca, sia su quello competitività[67]. Sul fronte ricerca - in coerenza con i programmi indicati nel PNR e in attuazione degli Accordi di programma quadro (APQ) stipulati con le quattro Regioni della Convergenza tra il 31 luglio e l'8 ottobre 2009 – sono stati emanati nel 2010 due bandi. Il primo, *"Invito alla presentazione di progetti di ricerca industriale nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Ricerca e Competitività 2007/2013 Asse I"* ha messo a disposizione 465 milioni di euro[68] e il secondo[69], *"Distretti di alta tecnologia e relative reti" e "Laboratori pubblico-privati e relative reti"*, la cui scadenza era fissata per il 22/03/2011, mette a disposizione 915 milioni di euro.

Relativamente al primo bando, per il quale sono in corso le attività di valutazione dei 533 progetti pervenuti per una domanda di investimento complessiva di circa 6 miliardi, i settori maggiormente interessati sono stati ICT con 89 progetti, Energia e risparmio energetico (79) Sistema agroalimentare (79), Salute dell'uomo e biotecnologie (78) e Ambiente e sicurezza (60), mentre a livello territoriale la regione che ha ricevuto più domande è stata la Campania con 252 progetti ed a seguire Sicilia (107), Puglia (103) e Calabria (71).

Di particolare rilievo appare, inoltre, la platea dei soggetti partecipanti[70] che ha visto il coinvolgimento di 258 grandi imprese, 319 medie imprese e 1.169 tra piccole e micro-imprese, in collaborazione con più di 200 tra Università, Enti ed altri Organismi di ricerca. Le percentuali rispetto al numero dei progetti presentati si concentrano tuttavia nell'ambito delle grandi imprese e delle Università se raffrontate in termini di costi (e quindi di capacità di investimento). Le grandi imprese rappresentano, infatti, il 26 per cento della domanda totale di finanziamento; seguono le piccole e le medie imprese che ne rappresentano rispettivamente il 18 e il 15 per cento mentre alle micro-imprese può essere imputato solo il 7 per cento della richiesta totale di risorse. Tra gli altri soggetti ammissibili (Università, Enti di ricerca e Altri organismi di ricerca) si osserva la forte partecipazione delle Università che pesano per il 17 per

---

interventi ritenuti prioritari (es. Piano Infrastrutture, Fondo ammortizzatori sociali e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale).

[67] "Aree scientifico-tecnologiche di valenza strategica", "Interventi di sostegno alla ricerca industriale" "Laboratori pubblico-privati", "Distretti di alta tecnologia", "Interventi volti al riposizionamento competitivo del sistema produttivo", "Capitalizzazione delle PMI e accesso al credito".

[68] Sono inoltre previste risorse aggiuntive a carico del MIUR a valere sul Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) pari a complessivi 100 milioni di euro, da utilizzare per cofinanziare interventi che prevedono la realizzazione di una quota di attività al di fuori delle Regioni della Convergenza per un importo non superiore al 25 per cento del costo complessivo del progetto.

[69] Tale Avviso si pone l'obiettivo di individuare e potenziare le migliori tra le esperienze esistenti, valorizzando le connessioni tra queste e/o con altre aggregazioni di tipo pubblico-privato attive nelle Regioni della Convergenza e nell'intero territorio nazionale, favorendo in questo modo la presenza di competenze scientifico-tecnologiche di eccellenza e integrate tra soggetti pubblici e privati.

[70] Erano ammessi a partecipare piccole, medie e grandi imprese (comprese le imprese artigiane), centri di ricerca con personalità giuridica autonoma, consorzi e società consortili ed i parchi scientifici e tecnologici anche congiuntamente ad Università, Enti di ricerca, ENEA, ASI ed altri organismi di ricerca.

cento sulla domanda totale, mentre gli Enti di ricerca e gli altri organismi di ricerca ne rappresentano rispettivamente il 9 e l'8 per cento.

Un ultimo aspetto da sottolineare è quello relativo ai progetti presentati in "Costellazione" (art. 4, comma 2 del bando), da intendere come un complesso di più progetti, in numero minimo di tre e presentati da soggetti differenti, da inquadrare in una strategia unitaria di sviluppo di settore/filiera[71]. Dall'analisi della risposta all'invito, sui 533 progetti presentati, ve ne sono 128 in costellazione di cui 66 in Campania, 26 in Puglia, 23 in Calabria e 13 in Sicilia.

Sempre nell'ambito delle risorse comunitarie va inoltre ricordata la Partecipazione italiana al 7° Programma quadro[72] il cui stato dell'attuazione vede un *budget* comunitario già speso di circa 18 miliardi di euro, nell'ambito del quale la stima del rientro italiano si attesta a 1,5 miliardi di euro pari all'8,68 per cento del *budget* stesso.

Azioni dirette ad incentivare gli investimenti in ricerca del mondo produttivo

12. La capacità innovativa delle imprese è una leva fondamentale per migliorare l'efficienza produttiva e competere nei mercati internazionali. Il ritardo italiano, già evidenziato sotto il profilo finanziario, riflette una bassa propensione delle imprese a svolgere attività di ricerca e sviluppo, privilegiando innovazioni incrementali che richiedono un impegno, monetario e organizzativo, relativamente inferiore[73]. Come rilevato recentemente anche dalla Banca d'Italia[74], tale andamento dipende, in larga misura, dalla ridotta dimensione delle imprese e dalla loro gestione prevalentemente familiare che rende più difficile sostenere i costi e gli elevati rischi insiti nelle attività di ricerca e innovazione e nell'espansione sui mercati internazionali. In tale ambito, le politiche, avviate già qualche esercizio, a sostegno della ricerca e dell'innovazione fanno leva, da un lato, sull'ottimale gestione delle risorse comunitarie e,

---

[71] Ciascun progetto, che di per sé doveva essere comunque autonomo ed autoconsistente per le attività e gli obiettivi di ricerca, doveva essere corredato, come da richiesta del bando, da un documento illustrativo della costellazione dei progetti che ne indicasse gli elementi di integrazione e di sinergia, anche sovra-regionale, con la strategia di sviluppo individuata dai soggetti proponenti.

[72] Il settimo Programma quadro dell'Unione europea, (decisione della Commissione 1982/2006) con un *budget* superiore ai 53 miliardi, è lo strumento principale per il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica e copre, anch'esso, il periodo 2007-2013. E' composto da quattro programmi specifici *(cooperation, ideas, people e capacity)* e di un Programma specifico sulla ricerca nucleare.
Il coordinamento della partecipazione nazionale e il supporto alla partecipazione del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca ai Consigli Competitività viene effettuato dalla Direzione generale per l'Internazionalizzazione della Ricerca (DGIR) che, tra l'altro, coordina la rete nazionale dei punti di contatto dei programmi comunitari. Tale rete è gestita in collaborazione con l'APRE (Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea) mediante un apposito accordo, per disporre di uno sportello di consulenza a disposizione del partenariato italiano, rivolto in particolare alle piccole e medie imprese.

[73] I dati della *Community Innovation Survey* dell'Eurostat per il periodo 2006-08 indicano che le aziende con almeno dieci addetti che dichiarano di aver realizzato attività di ricerca e sviluppo al loro interno sono il 31 per cento del totale in Germania, il 22 in Francia, il 17 in Italia e l'11 in Spagna.

[74] Banca d'Italia - Relazione annuale sul 2010.

dall'altro, sulla prosecuzione degli interventi di sostegno dei programmi di ricerca e di innovazione industriale volti alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi riguardanti aree tecnologiche strategiche per la competitività del Paese; contribuiscono, inoltre, alla capacità innovativa delle piccole e medie imprese anche l'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico comprendenti interventi a sportello ed incentivi fiscali (credito d'imposta).

Quanto alle risorse comunitarie, le azioni poste in essere in attuazione del PON Ricerca e competitività 2007-2013 nelle Regioni della Convergenza, finanziate con un ammontare di 2.972,70 milioni destinati alla competitività, si snodano attraverso: l'avvio dei progetti d'innovazione nelle Regioni della convergenza[75]; l'attivazione dei contratti di sviluppo[76] - il cui decreto di attuazione ha completato l'iter al termine dell'esercizio - e negli interventi per il sostegno dell'innovazione delle imprese[77]. Sotto tale ultimo profilo, in attuazione del d.m. 23 luglio 2009, così come modificato dal d.m. 28 aprile 2010, sono stati aperti gli sportelli per l'invio telematico delle domande concernenti: l'industrializzazione dei risultati di programmi qualificati di ricerca o di sviluppo industriale e la realizzazione di programmi di investimento volti al risparmio energetico e alla riduzione dell'impatto ambientale delle imprese.

Nell'ambito degli altri interventi di sostegno è proseguita l'attuazione dei progetti di innovazione industriale (PII) avviati nell'ambito della strategia di "Industria 2015"[78]. A fronte dell'attuazione dei primi tre progetti (efficienza energetica, mobilità sostenibile e *Made in Italy*), finanziati con una quota integrativa di 64,6 milioni, la progressiva riduzione degli stanziamenti dedicati[79] (il bilancio 2010 non ha previsto ulteriori risorse) ha ritardato la conclusione dell'iter

---

[75] Il Comitato scientifico per l'analisi fattuale delle aree tecnologiche produttive delle regioni del mezzogiorno ha individuato le prime quattro aree tematiche (efficienza energetica e dell'ambiente, ICT, la salute dell'uomo e le tecnologie della vita, i sistemi avanzati di manifattura, il *Made in Italy* e i nuovi materiali) nell'ambito delle quali è stato predisposta l'apertura di uno sportello al fine di agevolare i programmi di sviluppo sperimentale riguardanti innovazione di prodotto o di processo.

[76] I contratti di sviluppo sono i nuovi strumenti previsti dall'art. 43 della legge n. 133 del 2008 destinati a sostituire i contratti di programma e di localizzazione con l'obiettivo di favorire investimenti di grandi dimensioni e la realizzazione di progetti di sviluppo d'impresa. L'*iter* di perfezionamento del decreto di attuazione di tali contratti e la predisposizione della convenzione con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa sono tuttora in corso.

[77] L'obiettivo è volto all'avvio di strumenti in favore di investimenti produttivi ad alto contenuto di innovazione. L'attività prevede la definizione delle modalità operative e l'apertura dei termini con particolare riguardo agli interventi per la industrializzazione dei risultati di programmi qualificati di ricerca o di sviluppo industriale e ai programmi di investimento volti al risparmio energetico e/o alla riduzione dell'impatto ambientale delle unità produttive interessate.

[78] Tali progetti, che costituiscono lo strumento principale e innovativo previsto nell'ambito del disegno di legge Industria 2015, mirano a favorire una specifica tipologia di servizi ad alto contenuto di innovazione e si basano sulla sinergia fra Enti locali, imprese, università e centri di ricerca. La procedura di individuazione dei progetti è caratterizzata dalla nomina di un singolo responsabile di progetto che, nella fase di elaborazione, provvede alla definizione delle modalità e dei criteri per l'individuazione degli Enti e delle imprese da coinvolgere nel progetto nonché delle azioni e delle relative responsabilità attuative. Altre caratteristiche innovative sono inoltre rappresentate dalla possibilità per le Amministrazioni pubbliche nazionali e locali, in particolare per le Regioni, di contribuire prevedendo strumenti di intervento che andranno ad affiancarsi a quello specificatamente previsto per i PII e dalla possibilità, per l'attuazione degli interventi, di costituire partenariati pubblico-privato.

[79] Le riduzioni hanno riguardato: un accantonamento in bilancio di 64 milioni per il finanziamento del fondo TFR dei dipendenti del settore privato (art. 1, comma 758 della LF 2007); un taglio di 92 milioni per far fronte ad esigenze di

di adozione dei restanti progetti (tecnologie della vita e beni culturali) giunti alla fase dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Particolare rilievo rivestono inoltre gli interventi di sostegno affidati all'attivazione dei contratti di innovazione tecnologica, disciplinati d.m. 14 dicembre 2009[80] e finanziati a carico del FRI (Fondo rotativo per le imprese). Il forte interesse delle imprese verso tale strumento trova conferma nell'alto numero di domande ammissibili (84 domande), nell'ambito delle quali ben 59 progetti (con costi dichiarati pari a circa 1.574 milioni di euro) sono stati ritenuti idonei a proseguire l'iter procedurale[81]. Il ritardo con cui sono state definite le risorse disponibili (delibera CIPE del 18 novembre 2010), ha tuttavia determinato lo slittamento della negoziazione con le imprese proponenti. La mancata riprogrammazione delle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, non ha, inoltre, consentito la riapertura dello sportello per la presentazione di ulteriori domande, almeno fino all'esito della negoziazione, quando potrà essere fatta una previsione più esatta delle risorse residue.

Quanto infine ai sistemi di incentivazione a carattere automatico ed in particolare al credito di imposta, già previsto nella recente legislazione e oggetto di rilancio nel decreto-legge sullo sviluppo, ne va riconosciuta l'adeguatezza e la maggiore semplicità e prevedibilità rispetto alle sovvenzioni. La sua efficacia, che presuppone l'effettività dei controlli sulla corretta fruizione dei benefici, va, tuttavia, valutata – in linea con le raccomandazioni comunitarie - alla luce della minore possibilità di indirizzare le agevolazioni su obiettivi specifici e tenendo conto del tessuto imprenditoriale italiano, le cui P.M.I. tendono (sopratutto se giovani imprese) ad avere margini di profitto più ridotti (e anche perdite), che non consentono di fruire degli incentivi fiscali con la stessa facilità delle imprese più grandi.

potenziamento degli interventi nelle aree sottoutilizzate (d.m. 5 novembre 2007);un taglio di 103 milioni per la stabilizzazione della finanza pubblica (art. 60 della legge n. 133 del 2008); una riduzione di 85 milioni per coprire quota parte degli oneri derivanti dal finanziamento disposto a favore di Alitalia (d.MEF del 21 novembre 2008).

[80] Si tratta di progetti innovativi, di importo superiore a 10 milioni di euro, da realizzarsi attraverso le partnership tra pubblico e privato grazie ad un processo di negoziazione. Le risorse disponibili per il finanziamento di questo nuovo strumento, in grado di consentire alle imprese un volume d'investimenti pari a circa 2 miliardi di euro, dovrebbero coinvolgere oltre 30 mila ricercatori.

[81] Al fine di valutarne gli aspetti tecnici sono stati costituiti due *panel* di esperti selezionati dall'Albo degli Esperti della legge n. 46 del 1982, che hanno esaminato i progetti di innovazione per le valutazioni di merito.

PAGINA BIANCA

V. L'ORDINAMENTO CONTABILE

Premessa

1. L'anno 2010 è stato caratterizzato dall'entrata in vigore della legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, che ha introdotto profonde modifiche nell'assetto e nelle prospettive dell'ordinamento contabile del nostro Paese. Il suo recente adeguamento alle nuove regole di *governance* europea dovrebbe contribuire alla complessiva razionalizzazione del sistema.

Oltre alle disposizioni immediatamente applicabili, la sua carica innovativa è affidata, all'adozione di una serie di decreti delegati, riguardanti aspetti complessi della materia, che spaziano dall'armonizzazione dei sistemi contabili pubblici, alle procedure di spesa per la realizzazione di opere pubbliche, al completamento della riforma del bilancio, al potenziamento del bilancio di cassa, alla riforma dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e interni, al testo unico di contabilità di Stato e di tesoreria. Nel corso di quattro anni, la normativa delegata dovrebbe trasformare radicalmente la contabilità e la finanza pubblica, adeguandola a livelli più evoluti e condivisi in campo internazionale.

Si impone un attento monitoraggio dell'attuazione di una così impegnativa riforma, oltre che per assicurare il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore, anche per evitare l'insorgere di fenomeni dilatori e di resistenza alle innovazioni, già sperimentati nell'attuazione di precedenti interventi.

2. Il protrarsi della crisi finanziaria globale e i suoi pesanti riflessi sull'economia reale hanno, dal loro canto, profondamente inciso sulle politiche pubbliche, in particolare su quelle fiscali, dando luogo in ambito europeo a una generale revisione della disciplina comune, nel senso di rendere più stringenti i vincoli per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, finora affidato al cosiddetto metodo "aperto".

Le nuove intese, indicate come "semestre europeo", riguardano tutti gli aspetti della sorveglianza economico-finanziaria, comprese le azioni di garanzia delle politiche di bilancio e della stabilità macroeconomica per favorire la competitività, conformemente alla strategia Europa 2020 verso una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva". In particolare, il meccanismo di stabilità e il fondo europeo di stabilità finanziaria, approvati dal Consiglio

europeo del 24-25 marzo scorso, implicano il rafforzamento della *governance* economica e l'istituzione di un fondo permanente per far fronte alle crisi del debito sovrano.

Il punto focale dell'accordo riguarda la dinamica del debito pubblico, alla quale viene attribuita una rilevanza analoga a quella del disavanzo (indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), adottando la regola numerica della riduzione annuale del 5 per cento dell'eccedenza rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del prodotto interno lordo. L'approvazione dei nuovi strumenti normativi da parte del Parlamento europeo dovrebbe avvenire entro il mese di giugno.

3. L'adeguamento della riforma contabile alle nuove regole europee è tempestivamente avvenuto con la recente legge n. 39 del 2011, che ha opportunamente rivisto non solo la tempistica del ciclo annuale della programmazione, ma anche i suoi contenuti, rendendo complessivamente più rigorosa la disciplina fiscale. Va sottolineato che la definitiva approvazione della legge, in terza lettura alla Camera, è avvenuta all'unanimità, con ciò rendendo palese la generale condivisione della riforma.

Ulteriori sensibili ricadute sono da attendersi sull'ordinamento contabile nazionale, sia nella fase della programmazione delle risorse e degli impieghi, sia nella disciplina della gestione e del controllo della finanza pubblica.

Se si considerano, poi, gli effetti del processo di decentramento istituzionale e amministrativo in corso, connesso con la trasformazione in senso federalista dello Stato introdotta dal novellato titolo V della Costituzione, emergono con maggiore chiarezza la rilevanza e la delicatezza della transizione verso nuovi equilibri che investono l'intero assetto ordinamentale.

4. L'essenza della manovra per il triennio 2011-2013, come negli esercizi immediatamente precedenti, è stata anticipata con provvedimento d'urgenza, seguito, in attuazione della riforma contabile appena entrata in vigore, dai disegni di legge di stabilità e di bilancio, varati dalle Camere entro il 2010.

La sessione di bilancio, pertanto, si è concentrata sull'esame della legge di stabilità, che ha sostituito, con contenuti più definiti, la precedente finanziaria, e della legge di bilancio, che ha accolto flessibilità e innovazioni indotte dalla riforma, mutando la sua natura in senso più sostanziale, quale effettivo strumento di programmazione. Emergono, in proposito, le esigenze del necessario coordinamento con il federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) e con le nuove regole del lavoro nella pubblica amministrazione (legge n. 15 del 2009), la cui effettiva

introduzione non può che avvenire in condizioni di reciproca compatibilità con la rinnovata disciplina contabile.

In particolare, la limitazione del vincolo autorizzatorio alla sola cassa, previsto inizialmente dalla riforma, presentava profili di rilevante complessità, comportando in sostanza la rivisitazione del modo d'agire dell'intera macchina amministrativa. Il recente ripensamento, avvenuto in sede di adeguamento della disciplina contabile alle nuove regole europee, implica il mantenimento del doppio vincolo, di competenza e di cassa, quale preziosa caratteristica del nostro sistema, indirizzando opportunamente la delega al potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, la cui razionale sperimentazione biennale potrebbe contribuire a valorizzarne le potenzialità, a vantaggio della sostenibilità della finanza pubblica.

Resta sullo sfondo la consapevolezza che la valenza del bilancio quale efficace strumento di governo dei conti pubblici sarà pienamente realizzata quando saranno create le condizioni per l'adozione di una contabilità improntata al criterio della competenza economica sulla base dei regolamenti comunitari, la più idonea ad assicurare tanto il coordinamento, quanto la sana gestione della finanza pubblica e l'immediata verifica di compatibilità con i vincoli europei.

5. L'applicazione della nuova tempistica della programmazione derivante dalle intese europee è avvenuta con la presentazione alle Camere del primo Documento di economia e finanza, varato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 15 aprile, recepito dalle Assemblee legislative con apposite risoluzioni e comunicato alle Autorità europee. Il Documento di economia e finanza assorbe i contenuti della Decisione di finanza pubblica e della Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica, divenendo il perno della programmazione economica e finanziaria nel nostro Paese, nella logica del "semestre europeo".

Il nuovo ciclo della programmazione prevede l'obbligo di una Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, da trasmettere alle Camere entro il 20 settembre corredata, nel caso di revisione degli obiettivi, del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sulle linee guida di ripartizione tra i diversi livelli di governo.

6. Un profilo cruciale assume l'introduzione di un'effettiva armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci del settore pubblico, soprattutto per via dei conseguenti adeguamenti di organizzazione, programmazione e gestione degli organismi coinvolti, con rilevanti riflessi anche per i profili di responsabilità dirigenziale.

L'armonizzazione, avvalendosi dello strumento della delega, è intesa a soddisfare l'esigenza imprescindibile di dati di bilancio omogenei e confrontabili per il consolidamento dei

conti delle pubbliche amministrazioni e per le informazioni connesse con l'attuazione del federalismo fiscale. Sotto tale profilo, non v'è dubbio che essa rientri nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica costituzionalmente rilevanti, finalizzati alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi degli articoli 117 e 120, secondo comma, della Carta, come le altre disposizioni della riforma contabile.

Per l'esercizio della delega, improntata a principi e criteri direttivi uniformi, il legislatore ha previsto una duplice articolazione, una riferita agli enti pubblici diversi dallo Stato, l'altra agli enti e organismi territoriali costituzionalmente rilevanti (regioni, province, comuni, città metropolitane e loro enti strumentali), il che esige una coerente e rigorosa applicazione del "reciproco raccordo" prescritto dalla riforma tra i diversi organi preposti all'elaborazione dei decreti delegati. La scelta è di estendere l'ambito di applicazione della nuova legge di contabilità all'intero perimetro della pubblica amministrazione, in coerenza con gli impegni contratti dal nostro Paese in sede comunitaria.

Trattasi di percorsi complessi e impegnativi, che vanno rigorosamente perseguiti nella loro concreta attuazione, anche attraverso l'attenta preliminare conduzione delle previste sperimentazioni, atte a salvaguardare la ragionevole definizione delle conseguenti modifiche dei procedimenti e dell'organizzazione amministrativa e, in definitiva, l'effettiva sostenibilità del nuovo sistema.

7. In tale situazione, appare indispensabile continuare a perseguire il risanamento dei conti pubblici attraverso la convinta e condivisa attuazione del disegno riformatore, mirante alla rivisitazione dell'ordinamento all'insegna del principio di legalità e dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, con riferimento alle indicazioni dell'Unione europea e al mutato quadro istituzionale interno.

L'attuazione della riforma, con gli aggiornamenti connessi con le intese europee, non può che essere graduale, dando luogo a processi di grande impegno per le istituzioni e gli operatori interessati, in ragione della complessità degli adempimenti e della tempistica, a volte stringente, previsti.

Al riguardo, l'apporto della Corte costituzionale si rivela fondamentale, anche con il riconoscimento tra i principi di coordinamento della finanza pubblica del ruolo assegnato alla Corte dei conti, quale organo terzo e imparziale al servizio della Repubblica, poiché ne garantisce il rispetto dell'equilibrio unitario (Corte cost. sentenza n. 179/2007). Tale necessaria

funzione emerge, oltre che nei periodici referti, tra cui quello specifico sul coordinamento [1], nello svolgimento del controllo sulla gestione del bilancio e delle risorse collettive.

8. In tale ambito, si collocano le attribuzioni della Corte dei conti sul controllo delle attività di ogni centro di spesa e/o di entrata del comparto pubblico.

Al fine di un'ottimale esplicazione di tale funzione, appare indispensabile approfondire un nuovo approccio alla problematica del controllo, ispirato al principio dell'interazione e della sinergia tra tutti gli organismi preposti, nell'ambito delle specifiche competenze, in modo da "fare sistema", nel pieno rispetto della Costituzione, assicurando l'effettiva sana gestione delle risorse pubbliche.

La *task force* istituita con le intese europee ha raccomandato agli Stati membri di introdurre nei rispettivi ordinamenti organismi in grado di garantire l'affidabilità dei conti pubblici. Nel nostro Paese, un ruolo positivo in tal senso svolgono diversi organismi, quali la Ragioneria generale dello Stato, l'ISTAT e la Banca d'Italia, mentre la funzione esterna di garanzia viene esercitata, con i suoi controlli anche sul funzionamento dei meccanismi di garanzia e di affidabilità, dalla Corte dei conti.

Per la sua posizione di rilevanza costituzionale, e quindi di indipendenza, neutralità e terzietà, è infatti proprio la Corte dei conti che può offrire al Parlamento, alle altre assemblee elettive e, più in generale, allo Stato-comunità, così come alle Istituzioni europee ed internazionali, quelle garanzie di verifica dell'affidabilità dei conti pubblici cui guardano con particolare attenzione i mercati finanziari. Le guarentigie magistratuali riconosciute alla Corte si pongono anche a tutela dell'affidabilità delle "analisi, valutazioni e previsioni indipendenti" in materia di finanza pubblica, raccomandate dagli organismi europei.

La manovra per il triennio 2011–2013 e i nuovi documenti contabili

9. Tra i provvedimenti confermati dalla nuova legge contabile, l'assestamento del bilancio dello Stato per l'esercizio 2010 costituisce per taluni profili una cerniera tra vecchio e nuovo ordinamento.

Esso, infatti, conserva le caratteristiche strutturali del bilancio di previsione *ante* riforma, incentrando le variazioni sui macroaggregati nell'ambito dei programmi, quali unità di voto parlamentare che hanno caratterizzato il triennio 2008-2010, a seguito della radicale innovazione della classificazione funzionale che ha sostituito la precedente configurazione per centri di responsabilità amministrativa; nello stesso tempo, nel provvedimento sono state

[1] Il "Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica" è stato varato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 18 maggio scorso e trasmesso alle Camere.

applicate per la prima volta talune disposizioni della riforma contabile, soprattutto in materia di flessibilità di bilancio (art. 33, comma 3, legge n. 196/2009).

L'innovazione introduce la possibilità di eseguire variazioni compensative in corso d'anno tra programmi della stessa missione, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica e senza utilizzare stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti. Come avvenuto in precedenza, sul piano concreto anche nel 2010 il ricorso a questa facoltà da parte delle amministrazioni è stato sostanzialmente nullo, anche in relazione alle diffuse difficoltà applicative degli strumenti di programmazione finanziaria da parte delle strutture.

Sul piano più generale, riveste cruciale importanza la problematica della natura del provvedimento, che la riforma configura del tutto analogo al bilancio di previsione, anche per quanto attiene alla flessibilità. Nella relazione sul rendiconto 2009, la Corte rilevava che l'assestamento 2010 avrebbe costituito "la cartina di tornasole per verificare la complessiva "tenuta" della nuova legge contabile, sotto il profilo del corretto utilizzo di uno strumento essenziale della programmazione di bilancio.". Ciò soprattutto con riferimento all'obbligo di compensazione interna di eventuali nuovi o maggiori oneri da esso derivanti.

L'esperienza dell'assestamento 2010 va valutata positivamente, sotto il profilo della rigorosa applicazione della nuova disciplina, in quanto, dopo un periodo piuttosto lungo di improprio utilizzo del provvedimento per incrementare il saldo netto da finanziare, con riflessi, talvolta rilevanti, sugli altri saldi di finanza pubblica, si è finalmente tornati a registrare un sensibile miglioramento del saldo di competenza e una sostanziale neutralità degli effetti su fabbisogno e indebitamento netto della pubblica amministrazione.

10. Anche il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010 può rappresentare un momento di raccordo tra vecchia e nuova normativa.

Per quanto concerne il conto del bilancio, esso conserva la struttura espositiva per unità di voto parlamentare a livello di macroaggregati, in coerenza con il bilancio di previsione, ma, nello stesso tempo, accoglie talune rilevanti novità della riforma, quali la prima esperienza di illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, anticipando in qualche modo l'applicazione della disposizione della riforma (art. 36, comma 6, della legge 196/2009).

Peraltro, le note preliminari al rendiconto, introdotte con il consuntivo 2008, presentano, nella loro terza e ultima edizione, segnali di adeguamento, sia nella forma sia nel contenuto, alla nuova disciplina, pienamente in vigore a partire dal rendiconto 2011 con le nuove note integrative, fondamentali documenti illustrativi articolati in due sezioni, la prima analoga agli

attuali documenti, la seconda incentrata sui risultati della gestione e sulle motivazioni degli eventuali scostamenti con le previsioni.

La prima rilevazione delle spese ambientali in sede di rendiconto risale al 2008, con l'illustrazione dei risultati della gestione delle risorse destinate alla tutela dell'ambiente. Nel rendiconto 2010, l'iniziativa si sviluppa in coerenza con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia, rilevando anche spese allocate in programmi inseriti in missioni solo indirettamente riguardanti l'ambiente, sulla scorta di una specifica sperimentazione svolta con il supporto dell'ISTAT e in collaborazione con le amministrazioni competenti [2]. Il risultato appare apprezzabile, verso la costruzione di un vero e proprio ecobilancio, a conclusione di uno specifico ciclo che parte da un'omologa programmazione e previsione, decorrente dall'esercizio in corso.

Si rileva, in proposito, l'esigenza di un sollecito adeguamento a tale metodologia delle elaborazioni effettuate in sede di bilancio di previsione per il 2011 e il triennio 2011-2013, comprensive degli effetti della legge di stabilità, intese a definire coerentemente un ecobilancio a legislazione vigente, cui raffrontare le risultanze dell'esercizio in corso.

Il potenziamento di questi documenti, disposto dalla riforma, si inquadra nell'esigenza di strumenti informativi a supporto delle politiche di bilancio, per tener conto in modo appropriato dell'interazione tra economia e ambiente, caratterizzata da forte reciprocità e interdipendenza: lo sviluppo economico, infatti, non può fare a meno di una verifica della sua sostenibilità nell'ambiente, il cui degrado comporta ricadute su costi, prezzi, salute umana, spesa sanitaria e, più in generale, sulla qualità della vita.

11. La crisi finanziaria globale ha interessato progressivamente l'economia reale, inducendo in tutti i Paesi dell'Unione europea, nei primi mesi del 2010, situazioni economiche avverse che hanno attenuato taluni segnali di miglioramento. Ne è conseguita l'adozione di indirizzi comuni per opportune misure di contrasto degli effetti negativi.

---

[2] Tale attività è stata condotta facendo riferimento alle classificazioni e alle metodologie comunitarie, indicate nell'apposito manuale della Commissione europea (*Environmental expenditure statistics: general government and specialised producers data collection handbook - Statistiche sulle spese ambientali: manuale di raccolta di dati sui produttori specializzati e le amministrazioni pubbliche*) e nelle linee guida predisposte da Istat e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare "*Il calcolo della spesa pubblica per la protezione dell'ambiente. Linee guida per riclassificare i rendiconti delle amministrazioni pubbliche*". La sperimentazione, oltre a consentire di predisporre la base informativa per la rendicontazione delle spese ambientali, ha consentito di individuare la metodologia di riferimento, descritta nella determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816, del 18 marzo 2011.

Nel nostro Paese, è stata confermata la rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica, con una manovra correttiva anticipata, volta anche a recuperare risorse per il sostegno dei settori in maggiore difficoltà. Conseguentemente, la legge di bilancio per il 2011 e per il triennio 2011- 2013 è stata predisposta a completamento dell'opera intrapresa con il decreto-legge n. 78 del 2010, per il pieno conseguimento degli obiettivi concordati in sede europea.

Il bilancio dello Stato costituisce ora uno dei principali strumenti per realizzare le potenzialità della legge di riforma: il maggior coordinamento tra i soggetti coinvolti nella gestione delle politiche e dei conti pubblici rende più evidente la programmazione di medio termine e aumenta l'efficacia delle decisioni di allocazione delle risorse, attraverso un immediato collegamento tra finalizzazione degli stanziamenti e obiettivi perseguiti.

Nel nuovo ciclo della programmazione, infatti, il bilancio, confermato quale principale strumento di allocazione delle risorse, supera il precedente carattere prevalentemente formale, divenendo essenziale tassello delle scelte, sia attraverso la rimodulazione, su motivata proposta dalle amministrazioni, degli stanziamenti previsti da leggi vigenti (fattori legislativi), sia mediante la quantificazione degli oneri di funzionamento aventi natura obbligatoria degli enti pubblici, in precedenza determinati con la tabella C della legge finanziaria.

La sua concreta funzione programmatoria si estende al medio periodo, assumendo un'effettiva triennalità delle scelte. Inoltre, limitatamente al triennio 2011-2013, la manovra correttiva dispone un ulteriore notevole ampliamento dei margini di flessibilità del bilancio previsti dalla riforma, con la possibilità per le amministrazioni di proporre, per motivate esigenze, variazioni compensative delle spese rimodulabili tra le missioni di ciascuno stato di previsione, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica ed escludendo l'utilizzo di stanziamenti in conto capitale per finanziarie spese correnti.

12. Altra novità rilevante e, nello stesso tempo, delicata è costituita dal bilancio pluriennale, redatto, sulla base alla legislazione vigente, per missioni e programmi, non solo in termini di competenza, ma anche di cassa.

Trattasi della conferma a sistema della norma anticipatrice contenuta nella manovra per il triennio 2009-2011, che conferisce alle amministrazioni un efficace quadro di riferimento triennale per la gestione. L'innovazione resta importante anche riguardo al previsto potenziamento del bilancio di cassa, previa adeguata sperimentazione di due esercizi, dopo l'abbandono, cui si è fatto cenno, del bilancio di sola cassa ad opera della legge di adeguamento alle nuove intese europee.

In tale ambito, assumono particolare rilevanza, in luogo delle precedenti note preliminari, le note integrative, nelle quali le amministrazioni individuano gli obiettivi concretamente

perseguibili sottostanti ai programmi e i relativi indicatori di risultato, in coerenza con le risorse a disposizione, con uno stretto collegamento fra programmazione di bilancio e strategica, in relazione diretta con il sistema di obiettivi e indicatori adottati per le valutazioni di *performance* (legge n. 15/2009 e relativi decreti attuativi). Le note integrative si inseriscono in tal modo nel più ampio processo di programmazione operativa, che parte dalla definizione generale degli obiettivi, passa attraverso la verifica di compatibilità con i vincoli di finanza pubblica e si conclude, dopo l'approvazione della legge di bilancio, con l'elaborazione delle direttive annuali dei Ministri.

La recente normativa in materia di efficienza, trasparenza e produttività del lavoro pubblico dispone che ciascuna amministrazione si doti di obiettivi triennali coerenti con quelli di bilancio e di indicatori di *performance* organizzativa e individuale; la nuova legge contabile, coerentemente, contempla un collegamento tra gli indicatori individuati con le note integrative al bilancio di previsione e il complesso di obiettivi e indicatori del sistema interno di gestione delle *performance*.

Il circuito è completato con la presentazione, in allegato agli stati di previsione, del *budget* dei costi di ciascuna amministrazione e del prospetto di riconciliazione delle previsioni economiche con quelle finanziarie, sempre su base triennale, con evidente maggiore integrazione tra contabilità economica e finanziaria, estesa all'intero triennio di programmazione Come di consueto, le previsioni economiche sono predisposte secondo le tre prospettive della contabilità analitica: per natura, con riferimento alle caratteristiche fisico-economiche dei costi rilevabili con il piano unico dei conti; per struttura organizzativa, in relazione ai centri di costo; per finalità o destinazione, in base alla nuova classificazione per missioni e programmi.

13. Il bilancio 2011-2013 presenta un'altra innovazione di rilievo, in attuazione dell'art. 2, comma 197, della legge finanziaria 2010: il pagamento unificato delle competenze, fisse e accessorie, spettanti al personale delle amministrazioni dello Stato che si avvalgono delle procedure informatiche e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze, mediante ordini collettivi di pagamento.

Il pagamento congiunto, a decorrere dall'esercizio in corso, è effettuato mediante il cosiddetto "cedolino unico", gravante su nuovi capitoli di bilancio ripartiti in piani gestionali (articoli) iscritti, con denominazione uniforme per tutte le amministrazioni, in ogni centro di responsabilità nell'ambito del relativo programma. Le relative disposizioni attuative, anche ai sensi dell'art. 4 della legge n. 122 del 2010, sono state emanate con decreto del Ministro

dell'economia e delle finanze, sostanzialmente condiviso dalla Corte[3], cui ha fatto seguito la circolare n. 39 del 2010. Si tratta di un progetto di grande complessità realizzato nei ristretti tempi previsti dalla norma.

Alla fine del 2010, si sono verificate talune difficoltà, derivanti dall'esistenza di pagamenti ordinati ancora con mandati cartacei, con trasporto nell'esercizio 2011 dei titoli non pagati. Conseguentemente, anche per il corrente anno, sui relativi piani si continuerà a registrare la gestione dei residui. Inoltre, su taluni capitoli di "cedolino unico", destinati esclusivamente a titoli telematici, risultano emessi sia mandati informatici, sia ordinativi secondari[4]. In tale situazione, sembrano ancora non pienamente raggiunte le finalità di questo nuovo strumento, mirante all'incremento dell'efficienza dei processi di erogazione del trattamento economico, alla tracciabilità delle procedure e al monitoraggio del costo del lavoro.

Si auspica, al riguardo, oltre al sollecito superamento delle segnalate difficoltà, una più ampia diffusione di tale procedura, promuovendo l'adesione delle amministrazioni che non utilizzano ancora i servizi offerti dal Ministero dell'economia e delle finanze, come le forze armate e talune forze di polizia. Sono evidenti, infatti, i vantaggi del pagamento unificato di tutte le competenze dovute al personale, sia sotto il profilo della razionalizzazione dell'azione amministrativa, sia per i positivi riflessi sulla finanza pubblica in termini di minori oneri e di anticipazione delle connesse entrate tributarie e contributive.

14. L'esigenza di rispettare il prescritto termine di presentazione alle Camere ha indotto il Governo ad approvare il primo disegno di legge di stabilità senza attendere il varo della Decisione di finanza pubblica da parte del Senato. In proposito, va tuttavia considerato che i saldi finanziari vincolanti della decisione parlamentare e le relative linee di intervento erano noti al momento dell'approvazione governativa, essendo già approvata la risoluzione della Camera e presentata in Senato la risoluzione di approvazione.

La nuova legge di stabilità per il triennio 2011-2013, confermando la prassi adottata negli ultimi anni con l'anticipo della manovra, assume carattere triennale, in coerenza con gli obiettivi indicati nella Decisione, mentre gli effetti sui saldi di finanza pubblica, con le integrazioni intervenute nel corso dell'*iter* parlamentare, sono abbastanza limitati[5].

---

[3] Il parere sullo schema di decreto è stato fornito con delibera delle Sezioni riunite in sede consultiva in data 29 ottobre 2010.

[4] I rappresentanti dell'amministrazione hanno inviato, in data 4 maggio 2011, una relazione congiunta sull'argomento ai Presidenti di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

[5] La prima legge di stabilità non reca effetti sostanziali sui saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini degli obiettivi definiti in sede europea, fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, limitando l'impatto al solo saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, che peggiora di circa 1 miliardo nel 2011, 3 miliardi nel 2012 e 9,5 miliardi nel 2013, alcune rimodulazioni della parte tabellare concernenti il Fondo aree sottoutilizzate e il finanziamento della quota nazionale del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

In corrispondenza con l'ampliamento delle funzioni del bilancio, la legge di stabilità si presenta con un contenuto più circoscritto rispetto alla precedente finanziaria, sia per lo spostamento di alcune decisioni di spesa alla legge di bilancio, sia per la conferma a sistema dell'esclusione di norme di sostegno e di rilancio dell'economia, affidate dalla riforma ai disegni di legge collegati, anche sulla scorta dell'esperienza delle ultime leggi finanziarie 2009 e 2010.

Sotto quest'ultimo profilo, l'avvenuta implementazione della legge di stabilità con misure di spesa ulteriori rispetto all'originario disegno, finanziate con nuove o maggiori entrate, pur non incidendo sui saldi di finanza pubblica, potrebbe favorire, se assunta a modello di riferimento, una sostanziale attenuazione della principale finalità posta a base dell'esclusione delle misure di sostegno, ossia evitare i deteriori fenomeni di eccessivo carico legislativo che ha caratterizzato le precedenti leggi finanziarie, a ragione stigmatizzate come "leggi *omnibus*"[6].

Quest'ultimo rischio appare più evidente se si considera l'anomala struttura assunta dall'ormai consueto provvedimento d'urgenza di fine anno, il decreto "mille proroghe", che ha presentato nel 2010 un'ampiezza non dissimile, per taluni profili, dalle ultime criticate leggi finanziarie[7].

15. Il bilancio dello Stato per il triennio 2011-2013, il primo redatto in base alla riforma, accoglie, tra l'altro, l'innalzamento delle unità di voto a livello di programma, nell'ambito della nuova struttura classificatoria adottata dal 2008; l'avvicinamento alla prevista corrispondenza tra programmi e centri di responsabilità amministrativa; l'arricchimento del contenuto informativo, con le note integrative, le schede programma, gli elenchi dei capitoli per programma, le schede illustrative, i riepiloghi, il budget dei costi; e, soprattutto – come si è accennato – il superamento della configurazione di provvedimento legislativo avente carattere prevalentemente formale.

Qualche considerazione merita la prima applicazione della flessibilità previsionale disposta dalla riforma e ampliata temporaneamente dalla manovra correttiva. Deve, infatti, osservarsi ancora una volta il veramente limitato ricorso a questa tipologia di flessibilità, che interessa, peraltro, soltanto il 4,83 per cento degli stanziamenti di competenza per spese finali del 2011[8].

---

[6] Rispetto al disegno di legge presentato dal Governo, composto, oltre alle tabelle, da soli 13 commi dell' unico articolo, la legge approvata riguarda ben 171 commi, taluni di grande complessità, come quelli concernenti l'organizzazione e la gestione dei giochi (nn. da 77 a 82).

[7] Trattasi del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 26 febbraio 2011.

[8] Nel disegno di legge di bilancio per il 2011, la ripartizione delle spese finali disposta dalla legge di riforma ha dato luogo a dotazioni per 25,5 miliardi di spese rimodulabili iscritte su 1.422 capitoli (miliardi 5,7 per adeguamento del

La principale motivazione del fenomeno va ricercata nella connaturata vischiosità dei comportamenti gestionali, che potrebbe rendere inefficace una delle principali potenzialità innovative della riforma, mirante ad una razionale programmazione delle scarse risorse disponibili. La sostanziale inerzia delle amministrazioni nella fase di formazione del bilancio assume contorni di maggiore gravità, ove si consideri che la manovra varata prima della pausa estiva, tenuto conto delle riduzioni apportate alla spesa, ha ulteriormente ampliato per il triennio 2011-2013 – come si accennava - tale flessibilità[9], estendendola alle missioni.

Inoltre, gli allegati 1 agli stati di previsione del disegno di legge, recanti le variazioni alle autorizzazioni di spesa per programmi e missioni ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge di riforma, anche ai fini di un'immediata distinzione tra flessibilità strutturale tra programmi della stessa missione e flessibilità temporanea tra missioni diverse, presentavano la singolare anomalia di variazioni non compensative né nel complesso, né a livello di singole amministrazioni[10]. La circostanza, indicativa dell'errata impostazione di tali allegati e,

---

fabbisogno e miliardi 19,8 per fattori legislativi) e per 502,8 miliardi di spese non rimodulabili, classificate oneri inderogabili, iscritte su 2.343 capitoli.

[9] Legge n. 122 del 2010, di conversione del decreto-legge n. 78, art. 2: "1. Al fine di consentire alle Amministrazioni centrali di pervenire ad un consolidamento delle risorse stanziate sulle missioni di ciascun stato di previsione, in deroga alle norme in materia di flessibilità di cui all'articolo 23 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, limitatamente al triennio 2011-2013, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate le dotazioni finanziarie tra le missioni di ciascuno stato di previsione, con riferimento alle spese di cui all'articolo 21, comma 7, della medesima legge n. 196 del 2009. In appositi allegati agli stati di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propongono le modifiche ed i corrispondenti importi. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. A decorrere dall'anno 2011 è disposta la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della citata legge n. 196 del 2009, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per gli importi indicati nell'Allegato 1 al presente decreto. Dalle predette riduzioni sono esclusi il fondo ordinario delle università, nonché le risorse destinate all'informatica, alla ricerca e al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche. Le medesime riduzioni sono comprensive degli effetti di contenimento della spesa dei Ministeri, derivanti dall'applicazione dell'articolo 6, e degli Organi costituzionali fatto salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, primo periodo. Dato il vincolo europeo alla stabilizzazione della spesa pubblica, nel caso in cui gli effetti finanziari previsti in relazione all'articolo 9 risultassero, per qualsiasi motivo, conseguiti in misura inferiore a quella prevista, con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è disposta, con riferimento alle missioni di spesa dei Ministeri interessati, una ulteriore riduzione lineare delle dotazioni finanziarie di cui al quarto periodo del presente comma sino alla concorrenza dello scostamento finanziario riscontrato."

[10] I totali degli allegati 1 dei singoli stati di previsione di spesa risultanti dal disegno di legge di bilancio 2011-2013 sono i seguenti:

Variazioni relative alle autorizzazioni di spesa (art. 23, comma 3, legge 196 /2009) articolate per Amministrazioni

Amministrazione	Variazioni 2011	Variazioni 2012	Variazioni 2013
Politiche agricole	-4.440.978	-2.263.024	-2.061.158
Lavoro e previdenza	-19.271.283	-31.253.590	-36.271.213
Difesa	-49.357.833	642.167	2.160.642.167
Giustizia	-285.698	-285.698	-257.355
Ambiente	-32.716.474	-28.926.474	-28.939.474
Interno	-8.997.983	-8.997.983	-12.636.084
Istruzione,università e ricerca scientifica	298.179.971	298.222.082	285.387.893
Sviluppo economico	-148.321	-140.321	-140.321
Beni culturali	-10.828.873	-10.828.873	-10.828.873
Salute	-110.404.875	-114.288.201	-97.326.979
Economia e finanze	1.624.824.057	81.976.080	-131.126.880
Esteri	-19.932.524	-19.935.727	-20.417.236
Infrastrutture e trasporti	-13.876.826	-9.497.009	-25.362.540
Totale	**1.652.742.360**	**154.423.429**	**2.080.661.947**

comunque, della loro inidoneità a fornire affidabili elementi conoscitivi sul fenomeno della flessibilità previsionale, ha comportato il loro mancato inserimento nella legge di bilancio.

Sempre con riferimento alla prima applicazione della riforma, opportuna si presenta la norma della legge di bilancio che demanda a decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, la possibilità di operare variazioni compensative tra capitoli già inseriti in precedenza nella tabella C della legge finanziaria e ora transitati nel bilancio[11]. Tale disposizione non dovrebbe essere replicata negli esercizi successivi, perché non prevista dalla riforma.

16. Attenzione particolare merita la flessibilità gestionale del bilancio venutasi a delineare per effetto della riforma contabile.

La possibilità di intervenire con atti amministrativi nel corso della gestione per introdurre variazioni compensative nelle poste di bilancio è espressamente demandata dalla riforma a decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro interessato, nell'ambito di ciascun programma, limitatamente alle spese per adeguamento del fabbisogno e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, con divieto di utilizzo di spese in conto capitale per finanziare spese correnti[12].

Per gli aggregati di livello inferiore al programma, restano in vigore le disposizioni precedenti, non abrogate dalla riforma e con essa compatibili, tra cui la facoltà di procedere a variazioni compensative, nei limiti e alle condizioni prescritte, con decreti del Ministro competente, "nell'ambito della medesima unità previsionale di base" (art. 3, comma 5, del decreto legislativo n. 279 del 1997).

L'avvenuta elevazione dell'unità di voto parlamentare al livello del programma e l'introduzione formale del macroaggregato, quale insieme omogeneo di capitoli sostanzialmente corrispondente alle superate unità previsionali di base, inducono a ritenere tuttora vigente tale facoltà, anche perché funzionale ad un migliore dimensionamento delle poste del bilancio gestionale per l'ottimale perseguimento degli obiettivi stabiliti dal bilancio decisionale.

In tal senso si muovono le recenti istruzioni emanate dal Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, con riferimento anche alle variazioni amministrative nell'ambito del capitolo, inteso come unità elementare del bilancio ai fini gestionali[13].

---

[11] Legge n. 221 del 2010, art. 17, comma 17.

[12] Si riporta l'art. 33, comma 4, della legge n. 196/2009: "4. Nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili, su proposta dei Ministri competenti. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti".

[13] Circolare n. 17 del 2011, relativa alle regole di flessibilità del bilancio conseguenti alla riforma.

17. La nuova struttura del bilancio di previsione 2011 espone due livelli di raggruppamenti: missioni (n. 34), che rappresentano le funzioni principali di spesa, e programmi (n. 172), articolazioni interne delle missioni, ora unità di voto parlamentare. La revisione indotta dalla riforma, soprattutto in relazione alla prevista corrispondenza tra programmi e centri di responsabilità amministrativa[14], ha comportato l'individuazione di 30 nuovi programmi, la soppressione di 21 programmi e la modifica della denominazione di altri 26.

La problematica dell'ottimale raccordo tra organizzazione e attività nell'ambito della riforma va, comunque, approfondita, sia con riferimento ai 22 (60 nel 2010) programmi condivisi tra centri di responsabilità di uno stesso dicastero, per un importo nel 2011, in termini di competenza, pari a circa il 53 per cento delle dotazioni complessive e a quasi il 34 per cento delle dotazioni finali (nel triennio 2011-2013, oltre 1.233 miliardi di stanziamenti complessivi e 553 miliardi per operazioni finali); sia con riguardo ai 4 (18 nel 2010) programmi condivisi tra due o più centri di responsabilità appartenenti a dicasteri diversi, che nel triennio 2011-2013 concernono dotazioni per oltre 31 miliardi[15].

Emerge, pertanto, l'obiettiva difficoltà di realizzazione del disposto normativo. Nonostante l'impegno delle amministrazioni, che ha prodotto, nel processo di formazione del nuovo bilancio triennale, una notevole riduzione dei programmi condivisi e delle relative dotazioni[16], oltre la metà degli stanziamenti complessivi e oltre un terzo delle spese finali risultano allocati in programmi gestiti da due o più centri di responsabilità di un medesimo dicastero.

In attesa delle valutazioni connesse con l'emanazione dei decreti delegati per il completamento della nuova struttura del bilancio, si ritiene che la situazione emergente dal bilancio 2011-2013 comporti necessariamente ulteriori approfondimenti sulla più opportuna configurazione del legame tra attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi (programmi) e centri amministrativi responsabili dei risultati (organizzazione), senza escludere eventuali modifiche normative che rivedano il principio della corrispondenza biunivoca oggi accolto dal legislatore.

---

[14] Art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009, di immediata applicazione, da completare nell'ambito della delega di cui al successivo art. 40, comma 2, lett. b) n. 2, che ribadisce tra i principi e criteri direttivi per la definitiva struttura del bilancio "l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa". Si veda, al riguardo, la circolare attuativa n. 14 del 2010 del MEF-RGS.

[15] Oltre al programma "Missioni militari di pace", condiviso, nell'ambito della missione "Difesa e sicurezza del territorio", tra i ministeri della Difesa e dell'Economia e finanze, gli altri programmi condivisi interessano quasi tutti i dicasteri, relativamente a "Indirizzo politico" e "Servizi e affari generali" nell'ambito della missione "Servizi istituzionali e generali", nonché "Fondi da assegnare" nell'ambito della missione "Fondi da ripartire". I quattro programmi indicati attengono a previsioni di competenza di 11,2 miliardi nel 2011, 10,2 nel 2012 e 10,1 nel 2013.

[16] Nelle previsioni iniziali, gli stanziamenti allocati in programmi condivisi tra più centri di responsabilità di uno stesso dicastero si sono ridotti, tra il 2010 e il 2011, dal 74 al 52,6 % delle spese complessive e dal 45 al 33,9 per cento delle spese finali.

In tale contesto evolutivo, oltre a una più significativa revisione in senso funzionale delle attuali aggregazioni classificatorie a livello di missioni e programmi, che potrebbe prendere in considerazione i suggerimenti manifestati dalla Corte sin dalla relazione al Parlamento sul consuntivo 2007[17], potrebbe essere riesaminata, nei casi di rilevanti difficoltà tecnico-operative, la prospettiva dell'introduzione, anche temporanea, previ opportuni approfondimenti, del coordinatore-responsabile del programma condiviso, onde assicurare l'indispensabile coordinamento dei centri di responsabilità interessati[18].

Da notare che il disegno di legge di bilancio confrontava opportunamente le previsioni iniziali con quelle assestate del bilancio 2010, riorganizzate sulla base della nuova struttura per programmi. È auspicabile che tali raccordi siano resi espliciti in futuro anche per i dati di consuntivo.

L'attuazione e le prospettive della riforma

18. La precedente relazione poneva in luce la particolare attenzione che le istituzioni e gli operatori coinvolti nel processo attuativo della riforma, valutato "estremamente impegnativo", avrebbero dovuto porre sul cronoprogramma stabilito dalla legge, caratterizzato da una tempistica a volte stringente per i previsti adempimenti.

L'effettivo svolgimento del percorso nel primo anno ha confermato in pieno tali timori, evidenziando una generalizzata tendenza al ritardo o all'ampliamento dei tempi, in relazione anche a reali difficoltà operative, come dimostra, ad esempio, l'esperienza applicativa della nuova disciplina della tenuta del conto del tesoro, dell'armonizzazione dei principi contabili, della creazione della banca dati unitaria, della revisione delle procedure per la realizzazione di

---

[17] Due i principali filoni che caratterizzano tali indicazioni: da un lato, una più chiara distinzione tra missioni riguardanti attualmente la medesima tipologia di oneri, come, ad esempio, la sicurezza e l'ordine pubblico, oggi inseriti sia nella missione "Difesa e sicurezza del territorio", sia nella missione "Ordine pubblico e sicurezza"; dall'altro, una più appropriata collocazione di oneri funzionalmente attinenti a specifiche missioni, oggi inseriti in aggregati residuali e indistinti, quali "Servizi generali" e "Fondi da ripartire". Cfr., al riguardo, le relazioni ai rendiconti 2008 (vol. I, cap. V. par. 2.3.) e 2009 (vol. I, cap. VII, par. 2.3.). Rilievo analogo riveste la problematica relativa alla conservazione dell'originaria allocazione di taluni oneri, come quelli attribuiti alla missione 28 "Sviluppo e riequilibrio territoriale" nel bilancio di previsione e ad altre missioni in sede consuntiva, procedimento contabile che comporta una rilevante sottostima dell'aggregato originario, con implicazioni di rilievo costituzionale, in relazione all'art. 119, comma 5, della Carta. Quest'ultimo profilo è stato sottolineato anche nella recente audizione della Corte dei conti sul decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e interventi per la rimozione degli squilibri economici e sociali (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 30 marzo 2011).

[18] Il tentativo di introdurre in via amministrativa la figura del coordinatore di programma, anche sulla scorta dell'esperienza della *loi organique des lois des finances* (LOLF) francese, contenuto nella circolare n. 21 del 2007 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, non ha avuto seguito. In proposito, vedi anche le interessanti considerazioni svolte nel " Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009", del Ministero dell'economia e delle finanze-RGS, nelle cui conclusioni si legge : "...anche i programmi risultano articolati in maniera disomogenea...e sono talora attribuiti in maniera trasversale; ciò richiede complesse forme di coordinamento tra i Ministeri che potrebbero essere superate attraverso l'affidamento, di norma, ad un unico responsabile di programma."

opere pubbliche, della sperimentazione biennale propedeutica inizialmente all'introduzione del bilancio di sola cassa, ora al potenziamento del ruolo della cassa nell'ambito del doppio vincolo.

Circa le disposizioni sul conto di tesoreria[19], incentrate sulla nuova convenzione con la Banca d'Italia, va rilevato che essa è stata stipulata soltanto il 22 marzo scorso, ampiamente al di là del termine di tre mesi dall'entrata in vigore della legge di riforma, in ragione del lungo *iter* procedurale che prevede anche il parere della Banca centrale europea. Naturalmente, sono slittati anche i successivi decreti sulle modalità di selezione delle controparti per il conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia e per i conti assimilati e per i criteri di contabilizzazione delle operazioni e di movimentazione dei fondi.

La delega in tema di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti relativi, inizialmente da esercitarsi entro un anno dall'entrata in vigore della riforma, è stata prorogata di un altro anno in sede di aggiornamento e andrà quindi attuata entro il prossimo dicembre, con il definitivo varo del decreto legislativo, dopo i prescritti pareri parlamentari[20].

Anche la delega sui controlli di ragioneria e sull'analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni statali, prevista originariamente entro un anno, è stata prorogata di sei mesi dalla legge di adeguamento della riforma. Il relativo schema di decreto legislativo è stato varato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 31 maggio scorso, per il parere delle competenti Commissioni parlamentari; su di esso si è espressa di recente la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva.

Lo slittamento dei termini ha interessato anche la delega per il completamento della nuova struttura del bilancio, da esercitarsi ora entro il 1 gennaio 2013.

Quanto all'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili degli enti pubblici, sul versante dell'attuazione del federalismo fiscale, lo schema di decreto legislativo che riguarda gli enti territoriali, previsto dall'art. 2, comma 1, lett. h, della legge n. 42 del 2009, come modificato dalla riforma contabile, approvato in prima istanza dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2010 per il parere della Conferenza unificata, della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle altre Commissioni parlamentari di merito, è stato varato definitivamente nel Consiglio dei Ministri il 9 giugno scorso[21].

---

[19] Art. 47 legge n. 196 del 2009.

[20] Lo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare il 22 dicembre 2010, verrà ripresentato in Consiglio dei Ministri, dopo l'entrata in vigore della legge n. 39/2011, che contiene la proroga della scadenza al 31 dicembre 2011.

[21] Decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro enti e organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 9 giugno 2011.

Sul relativo schema, la Corte aveva espresso il suo parere nel corso di apposita audizione presso la competente Commissione bicamerale[22], ponendo in luce diverse criticità, tra le quali riveste particolare rilevanza la diversa impostazione del principio della competenza finanziaria rispetto a quello ribadito per il bilancio dello Stato e accolto nel decreto legislativo per la parallela armonizzazione degli altri enti pubblici, approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri lo scorso 31 maggio[23]. Il provvedimento sugli enti territoriali, in corso di pubblicazione, ha accolto per ora tali preoccupazioni, rinviando la definizione dei contenuti specifici del criterio della competenza finanziaria ai successivi decreti legislativi previsti dall'art. 36, comma 5, in esito alla sperimentazione.

L'attento monitoraggio della sperimentazione, da ispirare in ogni caso al migliore perseguimento dell'obiettivo di effettiva armonizzazione nell'intero settore pubblico, consentirà di evitare il rischio di comportamenti incoerenti, in ossequio ai principi e criteri direttivi e alle procedure di coordinamento previste dalla riforma.

19. Tenuto conto dell'importanza strategica dell'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti e organismi del settore pubblico nell'ambito del complesso disegno riformatore, conviene soffermarsi sull'argomento.

Si tratta di un'innovazione ordinamentale funzionale al coordinamento della finanza pubblica, con rilevanti effetti anche sugli assetti organizzativi e sugli schemi operativi degli enti e organismi interessati; essa, peraltro, si configura come presupposto indispensabile di qualsivoglia processo di razionalizzazione del sistema, inteso a perseguire traguardi di maggiore trasparenza ed efficacia nell'azione di governo dei conti pubblici, unitamente al raggiungimento di livelli di operatività paragonabili alle *best practices* richieste dagli organismi internazionali e dalle autorità europee.

L'armonizzazione si inquadra nella permanente esigenza di "normalizzazione dei conti pubblici" più volte ribadita dal legislatore, sin dalla precedente riforma contabile generale n. 468 del 1978. I tentativi effettuati in tal senso nell'arco di oltre un trentennio hanno avuto scarso successo; tuttavia, l'impostazione originaria appare confermata dalla recente riforma, in un contesto molto diverso, caratterizzato da un lato dal sempre più incisivo sviluppo dell'integrazione europea, dall'altro dalla progressiva attuazione del federalismo fiscale. Essa conserva, quindi, piena validità, sulla base delle linee portanti della riforma, le cui disposizioni sono qualificate come "*princìpi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi*

---

[22] Audizione del 17 maggio 2011 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

[23] Decreto legislativo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, esclusi gli enti territoriali, previsto dall'art. 2 della legge n. 196/2009, allegato n. 1, principio contabile generale n. 22. (In corso di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale).

dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione." (art. 1, comma 4, legge n. 196).

La complessità dell'operazione emerge anche dalla duplice delega prevista dal legislatore, cui si è accennato, riguardante, da un lato, gli enti territoriali nel contesto del federalismo fiscale; dall'altro, gli altri enti pubblici.

In particolare, obiettive difficoltà di adeguata attuazione dell'armonizzazione si pongono con distinto riferimento alle regioni e agli enti locali, per le prime in considerazione della diversificata articolazione dei sistemi contabili in relazione alle specifiche realtà istituzionali; per i secondi, tenuto conto della disomogeneità dei dati e del variegato ricorso all'esternalizzazione dei servizi. Ancora, nel comparto regionale distinto rilievo assume il settore sanitario, sia sotto il profilo quantitativo (circa l'80 per cento dei fondi gestiti), sia sotto l'aspetto qualitativo.

19.1. In ambito regionale, l'esigenza di superare la frammentazione degli schemi di bilancio e dei principi contabili si è posta, in passato, per assicurare la redazione di documenti contabili ispirati ai medesimi principi generali del bilancio dello Stato, tenuto conto del concorso della finanza regionale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea (d.lgs. 76/2000), sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117 e 119 della Costituzione (d.lgs. 170/2006). La cornice normativa non ha prodotto, però, un'effettiva integrazione dei sistemi contabili, né ha impedito la coesistenza di sistemi di bilancio disomogenei anche a livello territoriale.

Il disallineamento appare in primo luogo riconducibile alla diffusa difformità dei principi generali ispiratori, con particolare riferimento alla competenza "finanziaria". Il sistema contabile dello Stato e degli enti locali prevede l'applicazione del principio della competenza giuridica, confermato dalla riforma, con la contabilizzazione dell'intero importo dell'operazione (accertamento per l'entrata e impegno per la spesa) nel momento in cui si perfeziona l'obbligazione sottostante; diversamente, l'attuale sistema contabile regionale limita la contabilizzazione alla quota dell'obbligazione che viene a scadere entro l'esercizio[24].

[24] Va notato, peraltro, che alcune leggi regionali attribuiscono a tale disposizione un significato sostanzialmente divergente dal criterio della scadenza dell'obbligazione e, di fatto, analogo a quello della competenza giuridica. Vedasi, ad esempio, la legge della regione Puglie n. 28 del 2001, art. 76, comma 2: "Formano impegno sugli stanziamenti di competenza dell'esercizio le somme dovute dalla Regione, in base alla legge o a contratto o ad altro titolo, a creditori determinati o determinabili, a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate entro il termine dell'esercizio".

La discrasia concettuale si rende più evidente, ove si consideri che la medesima disposizione prevede che le regioni possano assumere impegni per l'intero importo, per i piani finanziari approvati dall'Unione europea e dalle relative deliberazioni di cofinanziamento nazionale del CIPE; inoltre, la possibilità di assumere impegni per l'intera somma, anche con riferimento alle spese pluriennali di piani e programmi approvati dal Consiglio o dalla Giunta regionale, è prevista da alcune leggi regionali.

Ancora, per gli atti da cui possono derivare spese pluriennali, il comportamento contabile si presenta particolarmente diversificato. Le regioni provvedono, in genere, a prenotazioni d'impegno, con accantonamento e indisponibilità delle relative somme (Marche, Veneto); alla scadenza dell'esercizio, l'importo della prenotazione può essere oggetto di riporto nella competenza dell'esercizio successivo (Toscana, Campania), ovvero può decadere e la somma trasformarsi in economia (Piemonte, Puglia). Al di là delle variegate soluzioni adottate, non si individua uno specifico strumento contabile che garantisca alle spese pluriennali certezza, in termini di effettiva copertura, controllo ed adeguata trasparenza.

Per quanto riguarda la classificazione delle spese, la norma vigente dispone la ripartizione in funzioni obiettivo, unità previsionali di base e capitoli. La riforma contabile estende l'innovazione intervenuta per il bilancio dello Stato, con la nuova classificazione per missioni e programmi raccordata con la codificazione COFOG di secondo livello, a tutto il comparto pubblico, compresi gli enti territoriali, incidendo su realtà regionali estremamente differenziate.

Tutto ciò rende ineludibile un urgente processo di armonizzazione, oltre che per corrispondere ai vincoli dell'Unione europea, per consentire un'efficace politica di bilancio tendente alla stabilità e alla crescita, per facilitare il percorso verso la quantificazione del costo di funzioni e servizi e la razionalizzazione della spesa pubblica.

19.2. Il quadro normativo nel settore sanitario presenta peculiarità nell'ambito del processo di armonizzazione, considerando l'attuale diversificata situazione della legislazione contabile regionale. Il decreto legislativo n. 502 del 1992 e le sue modifiche e integrazioni hanno avviato un sostanziale rinnovamento del Servizio sanitario nazionale, con l'adozione della contabilità generale fondata sul principio della competenza economica (o contabilità economico-patrimoniale), che costituisce un unicum dei processi di "aziendalizzazione" della pubblica amministrazione, sotto il profilo contabile. In tal modo, nelle aziende sanitarie la contabilità economico-patrimoniale ha sostituito la tradizionale contabilità finanziaria, non solo a consuntivo, ma anche a preventivo, mentre le regioni, competenti nella gestione del fondo sanitario nazionale, hanno mantenuto la contabilità finanziaria.

Nel tempo, l'impianto ha evidenziato talune criticità. In proposito, la Corte ha prospettato una serie di esigenze, quali: la definizione di principi contabili e di modelli di bilancio uniformi a livello nazionale; l'effettivo raccordo tra bilanci delle aziende e bilancio regionale; la corretta valenza delle informazioni sotto il profilo finanziario e patrimoniale.

Un deciso passo avanti dovrebbe compiersi con l'armonizzazione, mediante l'espresso richiamo agli articoli del codice civile in materia di bilancio delle società di capitali e la definizione di criteri di valutazione univoci per lo specifico settore. Si potrebbero, inoltre, adottare i modelli di rilevazione previsti per il monitoraggio dei conti sanitari, che già presentano spiccate caratteristiche di uniformità e di omogeneità, anche per i bilanci.

Ai fini della conciliazione delle contabilità degli enti sanitari con quelle delle regioni, le difficoltà derivano, soprattutto, dalla mancanza di autonomi bilanci per le risorse del fondo sanitario in gestione diretta delle regioni e dalle diversificate procedure di consolidamento dei bilanci aziendali. L'indisponibilità di dati contabili omogenei implica anche una non affidabile ricostruzione della dimensione economica complessiva del settore e della sua sostenibilità in termini di mantenimento degli equilibri di bilancio, rendendo arduo il confronto tra i dati degli enti di regioni diverse, aventi autonome discipline di dettaglio.

19.3. L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è attualmente disciplinato dal testo unico approvato con decreto legislativo n. 267 del 2000 e successive modifiche e integrazioni. Il comparto si presenta particolarmente delicato ai fini del miglior perseguimento degli obiettivi strategici di finanza pubblica, oltre che per la numerosità (oltre 8500 soggetti), anche per le diverse caratteristiche organizzative e gestionali degli organismi interessati.

La funzione programmatica del bilancio di previsione, basato sulla competenza giuridica, è stata rafforzata con l'attuale classificazione della spesa, articolata su unità elementari denominate "interventi". Il sistema di programmazione comprende anche la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale e il piano esecutivo di gestione, che fa da cerniera con la struttura organizzativa e realizza il collegamento con i centri di responsabilità.

A fronte di un unico codificato schema contabile, la disomogeneità dei dati e la loro difficile raffrontabilità è causata, sopratutto, dalle differenti modalità di applicazione della classificazione funzionale e dal diversificato ricorso all'esternalizzazione dei servizi. L'esistenza di una autonoma normativa contabile, consentita fin dal decreto legislativo n. 77 del 1995, rende in pratica facoltativa l'adesione alle buone pratiche individuate dallo specifico organo del Ministero dell'interno.

L'estensione del doppio vincolo, di competenza e di cassa, al comparto comporterà rilevanti problemi in ordine sia al processo di programmazione della spesa, sia, in particolare,

agli assetti organizzativi e agli schemi operativi, nonché un rilevante impatto sui rispettivi sistemi informativi. Specifica attenzione va posta, inoltre, alla nuova classificazione per missioni e programmi, la cui estensione alle autonomie locali dovrà avvenire evitando il rischio di perdere le informazioni attualmente disponibili.

20. L'avvio della realizzazione della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, affidata al Dipartimento della Ragioneria generale del Ministero dell'economia e delle finanze con decreto ministeriale del 17 marzo 2010, ha evidenziato complessi problemi di fattibilità, nonostante la collaborazione tra le varie amministrazioni interessate alla fornitura dei dati, anche in relazione ai tempi lunghi che si prospettano per il processo di armonizzazione.

Il nuovo scenario derivante dall'attuazione del federalismo fiscale comporta un'attenta riconsiderazione degli strumenti informatici e telematici utilizzati dalle amministrazioni pubbliche per la gestione del sistema, ispirata alla reciproca integrazione, allo scambio di informazioni, alla condivisione degli archivi e al coordinamento dei processi operativi attraverso le nuove tecnologie. In tale ambito, un ruolo fondamentale riveste la nuova struttura informatica, con particolare riguardo alla specifica sezione dedicata ai dati necessari a dare attuazione al nuovo assetto istituzionale.

Il disegno della banca dati unitaria voluto dal legislatore dovrebbe, in estrema sintesi, fornire l'indispensabile supporto al controllo, monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici; all'attuazione e alla stabilizzazione del federalismo fiscale; all'analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. La banca dati rappresenta un'occasione forse unica per pervenire, in tempi ragionevoli, all'integrazione tra sistemi informatici e telematici pubblici di entrata e di spesa, oggi eccessivamente diversificati non solo tra i distinti livelli di governo, ma anche nell'ambito del medesimo livello decisionale.

La dettagliata analisi preliminare inserita nel rapporto sulla riforma contabile allegato al DEF, partendo dalla situazione attuale, mostra le aree d'intervento, gli strumenti e l'architettura tecnologica proposta, i possibili rischi e le attività necessarie per la loro riduzione o eliminazione. L'emanazione dei decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio è considerata adempimento preliminare per la pratica attuazione del progetto.

21. Il fenomeno del ritardo ha interessato anche documenti fondamentali del novellato ciclo della programmazione, quali lo schema di Decisione di finanza pubblica, presentato alle Camere solo il 29 settembre 2010, dopo la contestuale delibera del Consiglio dei Ministri e senza il preventivo parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica,

all'epoca non ancora costituita, sulle linee guida di ripartizione degli obiettivi tra i diversi livelli di governo, come stabilito dalla legge di riforma.

L'anticipo della manovra correttiva, confermando la linea degli esercizi immediatamente precedenti, è stato recepito nello schema di Decisione di finanza pubblica, ma non giustifica, ad avviso della Corte, il significativo "salto", non solo procedurale ma anche e soprattutto sostanziale, rispetto alle statuizioni legislative, che appaiono invece ampiamente compatibili con i provvedimenti d'urgenza varati dal Governo prima del 15 luglio, termine previsto per l'invio delle linee guida di ripartizione degli obiettivi alla Conferenza e alle Camere. A queste ultime, infatti, non è stato in tal modo fornito l'essenziale parere delle autonomie territoriali sulle predette linee guida.

Si osserva, peraltro, che lo schema di Decisione medesimo, oltre che in ritardo e privo del parere delle autonomie, è stato presentato senza taluni dei prescritti allegati, inviati tuttavia successivamente al Parlamento[25].

22. Il decreto ministeriale concernente l'avvio della sperimentazione del bilancio di sola cassa, previsto dalla legge di riforma, approntato ben oltre il termine previsto[26], non è stato emanato, in attesa delle decisioni parlamentari relative all'adeguamento alla nuova disciplina europea dei conti pubblici, intervenuto con la recente legge n. 39 del 2011.

In tale sede, il legislatore, sulla base delle perplessità e delle difficoltà emerse, segnalate più volte anche dalla Corte dei conti, ha profondamente rivisto la delega per l'adozione del bilancio di sola cassa, tramutandola in delega per il potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, nell'ambito di un disegno riformatore che conferma il doppio vincolo della competenza giuridica e della cassa.

22.1. Le principali perplessità sull'adozione, nella situazione italiana, del bilancio di sola cassa riguardavano le informazioni sulle obbligazioni in essere, attive e passive, da rilevare con analitica esposizione degli effetti finanziari distintamente per esercizio: l'ottimale tenuta del conto impegni è, infatti, necessaria in qualsiasi contesto istituzionale. La Corte ritiene che

---

[25] La relazione sul programma delle infrastrutture strategiche (art. 10, comma 9, legge 196/09) è stata inviata al Presidente del Senato dal Ministro dell'economia e delle finanze il 5 ottobre 2010; le relazioni programmatiche sulle missioni di spesa, sulle leggi e sui contributi pluriennali (art. 10, commi 6, 7 e 8) sono state trasmesse il 18 ottobre 2010, il giorno prima del varo, in seconda lettura, della risoluzione di approvazione della Decisione da parte del Senato.

[26] L'art. 42, comma 2, della legge n. 196/2009 stabiliva il termine di 90 giorni dalla sua entrata in vigore, vale a dire marzo 2010, per l'emanazione del decreto, sul cui schema, elaborato successivamente, aveva espresso il proprio parere, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, la Corte dei conti in data 15 luglio 2010; i pareri delle Commissioni parlamentari competenti (V Camera e V Senato), richiesti il 21 ottobre, sono stati forniti nel dicembre 2010. L'*iter* di emanazione è stato opportunamente sospeso, in attesa delle modifiche legislative poi introdotte con la legge n. 39 del 2011.

l'evidenza a esso assegnata nell'ordinamento italiano rappresenti una positiva specificità, idonea alla pubblicità e alla trasparenza delle obbligazioni assunte dalle pubbliche amministrazioni. Tale positività sarebbe stata attenuata in un sistema basato sul solo vincolo decisionale di cassa, sopratutto nella fase gestionale, risolvendosi, di fatto, in un affievolimento del rigore in termini di obbligazioni assunte, con negative conseguenze anche sulla compatibilità con gli impegni europei.

In sede di audizione[27], era stato auspicato un approfondimento per una diversa soluzione, prendendo in considerazione la sostituzione graduale, a livello di vincolo decisionale, dell'attuale sistema finanziario della competenza giuridica e della cassa con un sistema basato sulla competenza economica adattata al settore pubblico, in linea con il SEC'95. Il bilancio di cassa era stato visto, in tale ottica, come tappa intermedia verso il bilancio di competenza economica.

Sul piano dei rapporti tra autorizzazione legislativa e azione amministrativa, in assenza di vincoli nella fase di assunzione degli impegni, si sarebbe potuto verificare il rischio di obbligazioni verso terzi senza i corrispondenti stanziamenti di cassa, con conseguente irrigidimento della spesa nei successivi esercizi, nella fase di formazione del nuovo bilancio. In tal modo, il Parlamento sarebbe stato chiamato a "ratificare" impegni assunti in precedenza, con rilevanti ripercussioni sugli equilibri dei conti pubblici, oltre che sulla stessa ripartizione dei poteri voluta dal legislatore.

22.2. Per altro verso, la necessaria valutazione dell'efficienza e dell'economicità della gestione renderebbe comunque indispensabile il ricorso a contabilità parallele di tipo economico, per l'esigenza di informazioni sui costi dell'attività svolta; ulteriori informazioni sono poi essenziali ai fini del raccordo con i criteri SEC'95 per il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Non ultima perplessità riguardava la vasta problematica dei residui, attivi e passivi, che il bilancio di sola cassa avrebbe dovuto eliminare. L'assoluta esigenza di tener conto comunque delle obbligazioni, cui non seguono incassi e pagamenti nel corso dello stesso esercizio, fa riemergere con tutta evidenza tale problematica, soprattutto nel nostro Paese, attese le dimensioni raggiunte da tali partite a tutti i livelli di governo[28]. Negli anni trascorsi, in assenza di un'affidabile stima dei residui presunti sei mesi prima della chiusura dell'esercizio, si è dato luogo a una loro grave sottostima, che ha reso necessario l'adeguamento dei residui con

---

[27] Camera dei deputati, Commissione bilancio, Indagine conoscitiva concernente il disegno di legge C. 2555, 22 settembre 2009.

[28] Al 31.12.2010, i residui attivi esposti nel rendiconto dello Stato ammontano a circa 230 miliardi, quelli passivi superano i 108 miliardi.

l'assestamento. Conseguentemente, il bilancio di cassa non ha fornito informazioni adeguate al governo della finanza pubblica e "larghe" autorizzazioni di cassa hanno finito per contrapporsi alle "stime di cassa" elaborate per i documenti di finanza pubblica.

A tutto ciò si aggiunge il ruolo anomalo assunto dalla tesoreria centrale, caratterizzata da un'ampia intermediazione di mezzi finanziari provenienti dal bilancio, che ha fortemente condizionato la concreta gestione, producendo la sostanziale inutilità del bilancio di cassa nella sua configurazione attuale. Ai fini di un ragionevole avvio della nuova esperienza, occorrerebbe limitare gradualmente la predetta intermediazione ai soli trasferimenti in favore degli enti decentrati, restituendo al bilancio la sua significatività negli altri casi. Va da sé che la limitazione dell'intermediazione richiede una completa revisione dei conti presenti in tesoreria e la costruzione di un sistema che garantisca la piena tracciabilità dei flussi di cassa finalizzata ad aumentarne la trasparenza.

Questo percorso comporta l'eliminazione delle gestioni fuori bilancio, con particolare riferimento alle contabilità speciali, prevedendo, ove necessario, opportuni strumenti di flessibilità per la gestione in bilancio di particolari branche amministrative, come, ad esempio, difesa, forze di polizia, sovrintendenze beni culturali; la sistemazione strutturale del "conto sospesi collettivi", limitandone l'utilizzo a casi straordinari e, comunque, non rilevanti; la riduzione delle dimensioni dei fondi indistinti, con particolare riferimento al fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa.

Sotto il profilo della copertura finanziaria delle leggi, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, allo scopo di evitare norme comportanti esorbitanti oneri potenziali, occorreva valutare con cautela l'ipotesi secondo cui gli atti normativi aventi effetti finanziari, soprattutto di parte capitale, potessero essere dimensionati solo sul dato di cassa. In proposito, fermo restando l'obbligo di copertura sui tre saldi rilevanti di finanza pubblica, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4, della legge di riforma e consolidato dalle interpretazioni successive[29], sarebbe stato comunque necessario, ad avviso della Corte, assicurare la copertura con riferimento anche al saldo netto da finanziare in termini di competenza giuridica, come avvenuto sinora.

Il passaggio al bilancio di sola cassa avrebbe, infine, comportato il riordino del sistema dei controlli, anche sotto il profilo del controllo esterno, con la conseguente predisposizione di strumenti e procedure idonei ad assicurare una corretta gestione delle *performance,* ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 150 del 2009.

---

[29] Vedasi, al riguardo, la circolare n. 32 del 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze – RGS.

22.3. In particolare, problemi non minori, anche se del tutto diversi, si presentano sul versante dei residui attivi, che per il complesso delle entrate finali sono stati ricondotti al 31.12. 2010 a circa 230 miliardi (rispetto a 195 circa nel 2009), ma che in partenza si avvicinavano a 498 miliardi, al lordo dell'esclusione di vecchie partite per condono e "IVA Napoli" (56 miliardi) e delle riduzioni conseguenti alla riclassificazione per grado di esigibilità (per 212 miliardi).

Nonostante questo drastico ridimensionamento, la quota di residui riscossi nell'anno, pari a 27,7 miliardi, al lordo degli importi rimasti da versare alla fine dell'esercizio precedente, è stata di appena il 14,2 per cento dei residui iniziali. Tale quota scende addirittura a 2,6 miliardi e all'1,8 per cento se si considerano i soli residui al netto delle somme rimaste da versare e si fa riferimento alla base rappresentata dai residui iniziali da riscuotere riaccertati.

Questi risultati dimostrano come la massa dei residui attivi sia per lo più costituita da crediti di difficile riscossione anche dopo aver provveduto ad operarne una drastica scrematura attraverso la loro riclassificazione per grado di esigibilità.

Un'analisi approfondita dei residui attivi nell'ambito del bilancio dello Stato è oggetto di trattazione in altro capitolo della relazione. Qui va piuttosto ricordato come problemi analoghi a quelli sopra richiamati si pongano anche per gli enti territoriali, in particolare per molti comuni, il cui equilibrio di bilancio è oggi spesso assicurato proprio dall'iscrizione di residui attivi che non sono in realtà suscettibili di effettiva esigibilità.

In particolare, va tenuto presente il fenomeno, nei comuni, della sopravvalutazione dei residui attivi derivanti dall'accertamento delle entrate da ruoli consegnati agli agenti della riscossione. Si tratta di un fenomeno di notevole rilevanza, collegato in gran parte alle violazioni al codice della strada, che finora non è emerso nella sua effettiva consistenza anche per effetto della proroga accordata per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità relative ai ruoli consegnati fino al 30 settembre 2008, presentazione che dovrà avvenire entro il 30 settembre 2011, secondo quanto stabilito dall'art. 3, comma 12, del DL n. 203 del 2005 e dall'art. 36, comma 4-quinquies, del DL n. 248 del 2007, nel testo modificato dall'art. dall'art. 1, commi 12 e 13, del DL n. 194 del 2009. In proposito va anche segnalato che l'eventuale deresponsabilizzazione di Equitalia per quanto riguarda la riscossione di questi crediti rischierebbe di rendere ancora più incerta e meno omogenea e trasparente la loro gestione contabile.

22.4. Nella nuova configurazione assunta dalla delega di cui all'articolo 42 della riforma[30], il passaggio al bilancio di sola cassa viene sostituito dal potenziamento della sua funzione, nell'ambito della conferma del "doppio" vincolo autorizzatorio di competenza e di cassa,

[30] Art. 5 della legge n. 39 del 2011.

portando il periodo di esercizio della delega da tre a quattro anni, sulla base di principi e criteri direttivi conseguentemente rivisti.

Tra questi, appaiono di particolare rilievo la razionalizzazione della disciplina in materia di obbligazioni giuridicamente perfezionate (accertamenti e impegni) e di residui, in funzione di maggiore trasparenza e di semplificazione; il potenziamento del bilancio di cassa, anche con opportuni piani finanziari e raccordi con la tesoreria; la revisione dei controlli preventivi di legittimità; l'acquisizione di informazioni per il raccordo con i criteri adottati in ambito europeo per il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche; la graduale estensione del sistema alle altre amministrazioni del settore pubblico, anche in coerenza con la delega al Governo per l'attuazione del federalismo fiscale e, in particolare, con la delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili.

La sperimentazione biennale demandata alla Ragioneria generale dello Stato, non più da formalizzare in un decreto ministeriale da sottoporre al parere della Corte dei conti e delle Commissioni parlamentari competenti, come previsto nell'originaria legge di riforma, ma semplicemente da relazionare, a cura del Ministro dell'economia e delle finanze, alle medesime istituzioni, dovrebbe consentire il superamento di gran parte delle difficoltà e delle perplessità più sopra accennate, avviando finalmente in situazione di maggiore tranquillità un ineludibile processo di riqualificazione dell'ordinamento contabile, nell'impegnativo contesto derivante dalle sempre più vincolanti intese europee e dal nuovo assetto istituzionale federalista.

Sullo schema di decreto delegato è previsto il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si aggiunge a quello della Corte dei conti, trattandosi di materia di contabilità pubblica.

23. Lo schema della Decisione di finanza pubblica, presentato alle Camere in leggero ritardo rispetto al termine stabilito dalla riforma contabile, in sostituzione del precedente Documento di programmazione economico-finanziaria, sollecita nelle considerazioni d'esordio un immediato allineamento della legge di riforma, per quanto attiene al ciclo della programmazione, alle nuove procedure previste nell'ambito della politica economica europea dal recente aggiornamento del Patto di stabilità e crescita, incentrate sui documenti denominati *Stability program* e *National reform program,* mediante una adeguata modifica della vigente legislazione.

Come si accennava, la decisione del Consiglio europeo del giugno 2010 ha stabilito l'introduzione di un nuovo meccanismo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, con l'avvio, dal gennaio 2011, del "semestre europeo" e delle modifiche al codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita. La sorveglianza economica riguarderà le

politiche intese a garantire la disciplina di bilancio, la stabilità macro-economica, la crescita e la competitività, conformemente alla strategia Europa 2020 per una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva". In tale ambito, sono previste la presentazione da parte degli Stati membri dei programmi di stabilità e di convergenza (PSC) e dei programmi nazionali di riforma (PNR) e la loro valutazione simultanea da parte della Commissione europea

Sotto il profilo procedurale, il "semestre" prevede una rigorosa tempistica, che parte con la presentazione al Parlamento europeo dell'indagine annuale della Commissione sulla crescita (gennaio) e il varo delle linee guida di politica economica e di bilancio del Consiglio europeo per gli Stati membri, ai fini della predisposizione dei Programmi di stabilità e di convergenza-PSC e dei Programmi nazionali di riforme-PNR (febbraio). Seguono la presentazione da parte degli Stati membri dei Programmi (aprile); la preparazione, sulla base dei predetti documenti, delle raccomandazioni di politica di bilancio della Commissione per i singoli Stati (giugno); l'approvazione di tali raccomandazioni da parte del Consiglio Ecofin e, per la parte che gli compete, del Consiglio occupazione e affari sociali (luglio); infine, l'approvazione delle rispettive leggi di bilancio da parte degli Stati membri, tenendo conto delle raccomandazioni espresse dal Consiglio europeo. I nuovi e più stringenti vincoli intendono realizzare la piena coincidenza delle programmazioni nazionali con la programmazione europea.

Sotto l'aspetto sostanziale, il semestre europeo non persegue solo il fondamentale obiettivo di un più stretto controllo sui conti pubblici e di una più rigorosa disciplina fiscale degli Stati membri, ma anche quello di esercitare un più incisivo coordinamento sulle scelte di politica economica e sulle riforme strutturali, con effetti in termini di crescita, rafforzamento della competitività e incremento dell'occupazione.

Confermando la piena validità dell'impianto complessivo della riforma contabile, la citata legge n. 39 del 2011 comporta il suo puntuale adeguamento alle nuove procedure europee, essenzialmente sostituendo la Decisione di finanza pubblica con il Documento di economia e finanza, da presentare alle Camere entro il 10 aprile, disponendo l'obbligo di una Nota di aggiornamento entro il 20 settembre e, soprattutto, inserendo tra i principi ispiratori la "coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea". In tal modo, il pieno controllo dei conti avverrà attraverso un'organica e moderna strutturazione delle regole di finanza pubblica, recando maggiore efficacia all'azione di Governo e Parlamento e valorizzando la stessa realtà democratica del nostro Paese.

24. La legge di adeguamento della riforma contabile ha introdotto ulteriori innovazioni, sulle quali conviene soffermarsi.

Per quanto concerne il coinvolgimento dei diversi livelli di governo nel processo di programmazione, si prevede che il nuovo Documento di economia e finanza, che sostituisce la Decisione di finanza pubblica già a decorrere dal corrente anno, sia trasmesso contestualmente alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. L'esame avviene, quindi, senza che le Assemblee legislative possano disporre, sin dall'inizio, del parere delle autonomie territoriali sulle linee guida, come previsto per il precedente documento programmatico, ferma restando la possibilità delle medesime autonomie di esprimersi "in tempo utile per le deliberazioni parlamentari".

Nonostante la ristrettezza del tempo disponibile, sembra alquanto incoerente l'attenuazione, sotto tale profilo, del ruolo programmatorio delle autonomie territoriali, che si trovano ora nella pratica impossibilità di fornire al Governo indicazioni sulla definizione dei contenuti del Documento, come richiederebbe l'evoluzione in senso federalistico del sistema. La nuova disciplina prevede il preventivo parere delle autonomie al Governo solo nel caso di modifica degli obiettivi programmatici, mediante la trasmissione delle linee guida, entro il 10 settembre, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, perché si esprima entro il 15 settembre, in tempo per la Nota di aggiornamento del DEF.

Quanto agli altri strumenti della programmazione, viene anticipato al mese di gennaio il termine per la presentazione dei disegni di legge collegati alla manovra, precisando che essi non possono incidere sui saldi di finanza pubblica definiti dalla legge di stabilità. Si tratta, in ogni caso, di una modifica del tutto compatibile con l'impianto complessivo della riforma, che riconosce ai collegati la natura di meri strumenti attuativi del disegno di correzione dei conti pubblici, delineato in precedenza.

Di rilievo appaiono, nelle nuove disposizioni, anche il differimento, da 18 a 24 mesi, del termine per l'esercizio della delega per la razionalizzazione delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche; l'anticipo al mese di aprile della Relazione generale sulla situazione economica del Paese, salvo che per l'anno in corso, il cui termine è disposto per il 30 settembre; le proroghe di un anno del termine per l'esercizio della delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e di sei mesi per la delega sull'analisi e revisione della spesa e i controlli di ragioneria; infine, la previsione di una sperimentazione, da effettuare nel 2012, finalizzata all'introduzione delle "azioni" quali unità elementari e gestionali del bilancio.

25. La legge prevede un notevole arricchimento del contenuto del nuovo Documento di economia e finanza. Esso è composto di tre sezioni, la prima dedicata allo schema del Programma di stabilità, con tutte le articolazioni richieste dalle intese europee; la seconda,

all'analisi dei conti delle amministrazioni pubbliche, alle previsioni a legislazione vigente e a politiche invariate per il triennio successivo, con l'indicazione delle risorse e dei fondi addizionali per le aree sottoutilizzate, delle regole di evoluzione della spesa e del dettaglio delle previsioni e dei risultati per settori di spesa; la terza, allo schema del Programma nazionale di riforma; completano il suo corredo informativo numerosi allegati, tra i quali il primo rapporto sullo stato di attuazione della riforma contabile.

La struttura del Documento, nella sua prima esperienza applicativa per il periodo 2011-2014, sembra rispondere ad un criterio ben delineato, con la sezione di natura essenzialmente tecnica, relativa alle analisi e tendenze di finanza pubblica, che fa da *trait d'union* tra Programma di stabilità, riguardante la strategia di riequilibrio dei conti pubblici, e Programma nazionale di riforma, che indica gli interventi di sostegno della crescita economica e la dimensione della necessaria correzione del disavanzo. In altri termini, il Documento riconosce l'esigenza di un coordinamento effettivo tra stabilità e crescita, non essendo accettabile che il perseguimento dell'una avvenga a pregiudizio dell'altra.

Quanto al suo contenuto, la valutazione della Corte[31], in estrema sintesi, ravvisa qualche elemento di criticità nelle scelte operate, che presentano, per il biennio 2011-2012, un sostanziale affidamento del programmato riequilibrio dei conti alle misure già assunte e all'andamento spontaneo dell'economia e della finanza pubblica, mentre, per il biennio 2013-2014, l'obiettivo programmatico di sostanziale pareggio richiederà una correzione strutturale di oltre due punti di prodotto interno lordo.

Il primo Documento di economia e finanza è stato approvato con apposite risoluzioni dalla Camera il 28 aprile, dal Senato il 4 maggio; la prima di esse ha autorizzato formalmente la presentazione all'Unione europea, entro i termini stabiliti, del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma ivi contenuti.

Di notevole rilievo appare l'integrazione al Documento di economia e finanza, che il Ministro dell'economia e delle finanze dovrà presentare entro il prossimo 30 giugno, concernente i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle misure correttive di entrata e di spesa assunte con le ultime manovre, con i motivi degli eventuali scostamenti dalle previsioni. Tale allegato integrativo sostituisce l'analogo documento già previsto dall'originaria riforma contabile come allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica, ora soppressa.

26. Si è già fatto cenno alle rilevanti innovazioni indotte dalla riforma sul rendiconto generale dello Stato, delle quali qualche anticipazione ha interessato il rendiconto 2010: gli adeguamenti

[31] Audizione della Corte dei conti presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, 20 aprile 2011.

delle ultime note preliminari, in attesa delle note integrative che le sostituiranno, e il primo tentativo di eco rendiconto. Le loro potenzialità saranno auspicabilmente realizzate in pieno in sede di rendicontazione per il corrente esercizio finanziario.

Nell'ambito del miglioramento del contenuto informativo relativo al complesso processo di rendicontazione, una rilevanza non secondaria va attribuita al completo utilizzo delle informazioni esistenti, attualmente rese disponibili solo in parte per il sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato – Corte dei conti. Ci si riferisce, tra l'altro, alle informazioni di dettaglio del conto impegni, per quanto concerne la spesa, e alla formazione progressiva degli accertamenti di entrata, conosciuti solo nel momento finale del processo. Appare evidente che la disponibilità dei dati in via di formazione influisce notevolmente sulla migliore esplicazione delle rispettive funzioni degli organi di controllo[32].

Un'altra utile innovazione, normativamente prefigurata ma non ancora attuata, potrebbe vedere la luce in quella sede, utilizzando le informazioni e le elaborazioni acquisite per il conto patrimoniale ai prezzi di mercato[33]. Si potrebbe, in tal modo, pervenire, dopo le opportune verifiche, ad una adeguata predisposizione dell'allegato previsto dalla vigente disciplina contabile, nella versione ai prezzi di mercato, arricchendo il conto del patrimonio, quanto meno nella sua componente immobiliare[34].

Anche se le istruzioni emanate per l'acquisizione dei dati presentano l'adempimento finalizzato alla costruzione di un nuovo documento, diverso dal conto generale del patrimonio componente fondamentale del rendiconto generale dello Stato, appare evidente l'esigenza di pervenire all'auspicata implementazione di quest'ultimo, utilizzando anche a tal fine, mediante intese operative tra i dipartimenti interessati del dicastero dell'economia e delle finanze, le informazioni acquisite.

---

[32] Di tale problematica si è dato carico anche il programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo per l'anno 2011, approvato il 18 novembre 2010 dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 57/CONTR/PRG/10, ove si legge: "Tale esigenza (integrale accesso alle informazioni contenute nel sistema informativo RGS) ha carattere prioritario, riguardando materiale informativo imprescindibile per la messa a punto del sistema conoscitivo della Corte; l'urgenza dei necessari adempimenti non consente, peraltro, di attendere i tempi previsti per la costituzione della Banca dati unitaria, al cui interno comunque il progetto potrà essere ricondotto."

[33] In attuazione dell'art. 2, comma 212, della legge finanziaria 2010 (legge n. 191 del 2009) e dell'art. 8, comma 2, della legge n. 122 del 2010, il Ministero dell'economia e delle finanze ha emanato istruzioni per l'acquisizione dei dati relativi agli immobili, concessioni e partecipazioni utilizzati o detenuti dalle amministrazioni pubbliche, ai fini della redazione di un conto patrimoniale dello Stato ai prezzi di mercato.

[34] Si riporta l'art. 14, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 279 del 1997:

"2. Ai fini della loro gestione economica i beni di cui all'articolo 822 del Codice civile, fermi restando la natura giuridica e i vincoli cui sono sottoposti dalle vigenti leggi, sono valutati in base a criteri economici ed inseriti nel Conto generale del patrimonio dello Stato.

3. Per l'analisi economica della gestione dei beni dello Stato, al conto generale del patrimonio è allegato un documento contabile in cui sono rappresentati i componenti positivi e negativi, nonché gli indici di redditività della gestione stessa."

27. Altro profilo cruciale della riforma attiene alla copertura dei provvedimenti legislativi, ai sensi dell'art. 81, quarto comma della Costituzione. In proposito, la Corte ha segnalato nella precedente relazione l'importanza della scelta operata dalla riforma circa l'esigenza della copertura sui tre saldi di finanza pubblica, non solo, quindi, in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, ma anche con riguardo al fabbisogno di cassa e all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, sia pure riferendosi alla relazione tecnica, ma nell'ambito della stessa copertura finanziaria del provvedimento (art. 17, comma 4, legge 196/2009)[35].

27.1. In questa direzione si è apprezzabilmente mosso il dipartimento della Ragioneria generale del Ministero dell'economia e delle finanze, sin dai primi approfondimenti sulle innovazioni intervenute e, infine, con la circolare n. 32 del 2010, che reca indicazioni sulla relazione tecnica ai sensi del predetto articolo 17 della legge di riforma.

In essa, si pone l'accento sull'ampliamento delle fattispecie per le quali sussiste l'obbligo di redazione delle relazioni tecniche (tutti gli atti di natura legislativa aventi effetti sulla finanza pubblica) e sui contenuti minimi prescritti di tali documenti, tra cui la quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e le relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione che si riferisce agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

In particolare, si pone in rilievo l'istituzionalizzazione della consolidata prassi di verifica degli oneri e delle relative coperture sui tre saldi tipici della finanza pubblica, di norma per un arco temporale triennale, con decorrenza dall'entrata in vigore del provvedimento verificato. Ai fini della definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica deve pertanto evidenziare gli effetti di ciascuna disposizione sui suddetti saldi, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione, per garantire la compensazione nell'ambito della copertura stessa.

Dalle nuove disposizioni sembra, dunque, emergere la configurazione di un vero e proprio "obbligo di relazione tecnica", poiché la quantificazione degli oneri e dei correlativi riflessi sui tre saldi costituisce un essenziale elemento di prova circa la compatibilità degli effetti del provvedimento legislativo con gli equilibri della finanza pubblica, che il legislatore affida alla responsabile valutazione del Governo, quale presupposto di applicabilità della stessa disposizione normativa approvata dal Parlamento.

---

[35] Relazione al Parlamento sulla decisione di parificazione del Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2009, vol. 1, Ordinamento contabile, par. 3.13.

In questo quadro, la disposizione che fa riferimento "agli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica" comporta che il Ministero dell'economia e delle finanze, a corredo dei singoli provvedimenti legislativi di spesa, debba formulare nella relazione tecnica specifiche elaborazioni di stima, e dunque apposite valutazioni *ex ante*, circa gli effetti dei nuovi provvedimenti di spesa anche sui predetti saldi, sia nel complesso, sia per sottosettori in cui le amministrazioni pubbliche sono articolate.

La segnalata innovazione prende atto della costituzionalizzazione del divieto dei disavanzi eccessivi, al cui presidio è posta la normativa statale che disciplina il patto di stabilità interno e che costituisce espressione di principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

Pertanto, l'adempimento da parte del Governo delle nuove norme in tema di relazione tecnica costituisce una condizione indefettibile per l'applicazione della nuova normativa di spesa, anche per i profili connessi con i correlati provvedimenti amministrativi di variazione del bilancio, come noto sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

In questo contesto, la "relazione" assume un rilievo non più meramente didascalico o illustrativo, bensì, appunto, dimostrativo circa il rispetto da parte del nuovo provvedimento legislativo di spesa del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri (art. 81, quarto comma, Cost.) per i profili concernenti gli effetti di ciascuna disposizione legislativa sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, prefigurati *ex ante* a garanzia dei complessivi equilibri di finanza pubblica.

27.2. Nell'ambito della relazione tecnica, un'attenzione particolare merita la clausola di salvaguardia. La nuova legge di contabilità ne rivede la disciplina, prescrivendola, nell'ambito della copertura finanziaria, nel caso di provvedimenti legislativi recanti nuovi o maggiori oneri valutati.

La clausola deve indicare misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate, tali da compensare gli eventuali scostamenti tra oneri previsti ed effettivi e deve essere effettiva, indicando gli eventuali interventi aggiuntivi sulla copertura (aumenti di entrate e/o riduzioni di spesa, ovvero l'eventuale riduzione dell'onere, incidendo sui requisiti per l'accesso alla prestazione o ridefinendone la misura); automatica, senza ulteriori provvedimenti di natura legislativa, ma solo atti di natura amministrativa; e tale da garantire, anche temporalmente, la corrispondenza tra onere e copertura, compensando lo scostamento per tutti i saldi di finanza pubblica, saldo netto da

finanziare, fabbisogno e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, per l'intera durata dell'onere.

Come rilevato dalla Corte in sede di relazioni quadrimestrali sulla copertura, l'attuazione della nuova legge di contabilità non è apparsa ancora del tutto a regime. In particolare, merita ulteriore affinamento la dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva sostenibilità dell'eventuale applicazione delle clausole di salvaguardia. Inoltre, l'indicazione delle misure di riduzione di spese o di aumento di entrate per far fronte agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni dovrebbe essere accompagnata dalla dimostrazione della ragionevole disponibilità delle coperture alternative.

Infine, l'aggiornamento della relazione tecnica, al momento del passaggio del provvedimento da un ramo all'altro del Parlamento, dovrebbe essere automatico, senza specifica richiesta, a tutto vantaggio dei già ristretti tempi tecnici per l'esame di competenza.

28. Tra le misure finalizzate al controllo dei conti pubblici e al miglioramento della qualità della spesa emergono le recenti disposizioni su analisi e revisione delle procedure intese a favorire il razionale utilizzo delle risorse di bilancio e la tempestività dei pagamenti per somministrazioni, forniture e appalti[36].

Le amministrazioni pubbliche sono obbligate ad operare sulla base di programmi dei pagamenti coerenti e compatibili con i vincoli di bilancio e all'adozione delle opportune misure organizzative, amministrative e contabili, idonee ad evitare la formazione di debiti pregressi. Se dovessero manifestarsi, nel corso della gestione, deficienze non prevedibili delle disponibilità di bilancio rispetto alle obbligazioni già perfezionate, le amministrazioni sono tenute ad attivare gli strumenti di flessibilità previsti dalla normativa vigente, sia di natura amministrativa (variazioni compensative o eventuali utilizzi di fondi da ripartire di pertinenza di ciascuna amministrazione) che legislativa (assestamento).

Vengono, inoltre, stabiliti i contenuti minimi non derogabili e i criteri per la redazione dei rapporti sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio, effettuando la rilevazione sistematica degli eventuali debiti fuori bilancio e delle cause della loro formazione, come supporto conoscitivo indispensabile per introdurre innovazioni, organizzative e/o procedurali, idonee ad evitare il formarsi di nuove situazioni debitorie e a migliorare i programmi dei pagamenti.

---

[36] Trattasi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'8 agosto 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 291 del 14 dicembre 2010, recante "Analisi e revisione delle procedure di spesa per evitare la formazione di debiti pregressi e indicazioni per la redazione dei rapporti sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio", seguito dalla circolare applicativa della Ragioneria generale dello Stato n. 38 del 2010. Tali atti danno attuazione all'art. 9, comma 1-ter del DL n. 185/2008 e dell'art. 9 del DL n. 78/2009.

La predetta attività si affianca al potenziamento dei meccanismi di controllo e di valutazione dei risultati, volto a individuare aree di inefficienza mediante una sistematica azione di analisi e valutazione della spesa (*spending review),* incentrata sulla collaborazione del MEF con le amministrazioni interessate. La costituzione e le modalità di funzionamento degli specifici nuclei previsti dalla norma sono state definite alla fine dell'anno 2010, con il formale avvio dell'attività nel decorso aprile. Rientrano nei loro compiti anche il supporto per la delega sul completamento della riforma del bilancio, per l'analisi della spesa per consumi intermedi, per gli approfondimenti sui debiti pregressi, per l'individuazione di indicatori di risultato, per le Note integrative al bilancio.

29. La legge di adeguamento della riforma contabile al mutato contesto europeo e ai nuovi vincoli che ne derivano ha molto opportunamente colto l'occasione per rendere più stringenti le regole di bilancio finalizzate al controllo dei conti pubblici.

In tale ambito, assumono particolare rilevanza le misure intese a rafforzare la disciplina fiscale e a favorire la riduzione del debito, quali il divieto di utilizzo del margine positivo del risparmio pubblico per la copertura della legge di stabilità, salvo il caso di riduzioni di entrata; la riserva al miglioramento dei saldi di bilancio delle maggiori entrate rispetto alle previsioni; l'estensione alle spese non rimodulabili dei limiti quantitativi previsti nella delega per il completamento della riforma del bilancio, anche mediante la definizione di tetti di spesa; l'obbligo di esporre gli obiettivi di accelerazione della riduzione del debito nella prima sezione del Documento di economia e finanza; la neutralità rispetto ai saldi fissati dalla legge di stabilità dei disegni di legge collegati alla manovra, la cui presentazione è anticipata al mese di gennaio; la revisione del contenuto della Relazione generale sulla situazione economica del Paese[37].

Ad avviso della Corte, tuttavia, nell'attuale delicata fase di transizione verso i più rigorosi vincoli di carattere sovranazionale derivanti dalla rinnovata *governance* europea, oltre che verso i diversi equilibri istituzionali interni connessi con il federalismo fiscale, non vanno tralasciati nuovi approfondimenti per introdurre nell'ordinamento altri elementi che inducano a un più severo controllo della dimensione e dell'evoluzione del debito pubblico, attraverso una più rigorosa disciplina di bilancio.

A tal fine, le valutazioni sull'adeguatezza del vigente assetto costituzionale delle regole di finanza pubblica, in particolare dell'art. 81 della Costituzione, sollecitate anche nella premessa della sezione prima del Documento di economia e finanza, che accoglie il Patto di stabilità

[37] Art. 2, commi 1 e 6, art. 3 e art. 6 della legge n. 39 del 2011.

dell'Italia[38], appaiono meritevoli di approfondimento, nella prospettiva di introdurre un vincolo coerente con le nuove regole di bilancio europee.

Si potrebbe, inoltre, esaminare la possibilità di eliminare del tutto la possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico positivo a copertura della legge di stabilità e prevedere che le entrate di natura straordinaria, non aventi riflessi sulla situazione strutturale dei conti pubblici, siano interamente destinate alla riduzione del debito. Altrettanta attenzione potrebbe essere dedicata alle entrate derivanti dall'adozione di provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale. La linea adottata negli ultimi anni appare quella di non considerare più il maggior gettito atteso da tali misure come semplicemente eventuale e aggiuntivo, ma di contabilizzarlo a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica, utilizzandolo anche a copertura di nuove o maggiori spese. Anche in tal caso, andrebbe valutata piuttosto la possibilità di destinare tali entrate alla riduzione del debito.

Il complesso delle misure di accentuazione del rigore nella gestione della finanza pubblica potrebbe contribuire a dare un segnale importante, sia per le autorità comunitarie, sia per le agenzie di *rating* e per i mercati finanziari, a riprova dell'impegno dell'Italia nel percorso di risanamento finanziario.

30. Resta tuttora non superata l'attuale coincidenza del termine di approvazione dei bilanci preventivi non solo delle regioni e degli enti territoriali, ma anche degli altri enti pubblici, con il termine previsto per l'approvazione parlamentare delle leggi di stabilità e di bilancio dello Stato, dalle cui statuizioni dipende sostanzialmente la definizione dei mezzi finanziari disponibili. Trattasi, com'è noto, di una problematica emersa da lungo tempo, i cui riflessi inducono spesso a inevitabili slittamenti temporali di una fondamentale fase del processo programmatorio degli enti interessati.

Non si è peraltro colta l'occasione della recente modifica della riforma contabile per approfondire la possibilità di anticipare la conclusione della sessione di bilancio presso le Assemblee legislative, in tal modo dando concreto contenuto al termine predetto, assicurando agli enti interessati la disponibilità degli indispensabili tempi tecnici.

La proposta sarebbe, tra l'altro, pienamente compatibile col disegno federalista, in cui la maggiore autonomia finanziaria riconosciuta agli enti territoriali comporta il loro inserimento, sin dall'origine, nel complessivo processo di programmazione condiviso e coordinato tra i diversi livelli di governo della finanza pubblica.

---

[38] Al punto 2.2. della premessa, si legge che il Governo "si impegna ad introdurre nella sua Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio" e che, a tal fine, " sarà presentato e discusso in Parlamento un appropriato testo di riforma costituzionale."

PAGINA BIANCA

VI. LA LEGISLAZIONE DI SPESA E I MEZZI DI COPERTURA

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2010, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento –ora in base al disposto dell'art. 17 comma 9 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che riproduce l'art. 11-ter, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Esso contiene anche, in forma sintetica, alcune osservazioni – tratte anch'esse dalle medesime relazioni – sui decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2010 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 21 ottobre 2010, l'8 febbraio e il 14 giugno 2011.

Al presente capitolo sono allegate quattro tavole, la prima delle quali elenca, in ordine cronologico, le leggi pubblicate nell'anno; la seconda i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi in termini di competenza; la terza illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; infine la quarta elenca i decreti legislativi pubblicati nell'anno.

Le tavole sopraindicate non comprendono gli effetti della manovra di bilancio effettuata con la legge di stabilità, che svolge una funzione diversa rispetto all'ordinaria legislazione di spesa e che forma oggetto di specifica analisi nel capitolo primo della presente relazione.

Anche nel 2010 ha trovato conferma il processo di concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia anche –e talvolta soprattutto- per l'inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti, in assoluta prevalenza di origine governativa, presentati nel corso del procedimento di conversione.

Questa concentrazione determina i gravi effetti negativi su cui la Corte ha ripetutamente richiamato l'attenzione: spesso infatti sia le norme originarie, sia soprattutto quelle introdotte in sede di conversione sono supportate da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni

formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare –in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere-, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia specie a seguito della presentazione dei c.d. "maxiemendamenti".

Non può pertanto che ripetersi quanto già osservato circa le conseguenze dell' accentramento sostanziale delle decisioni di spesa nella funzione di governo nella forma dei provvedimenti d'urgenza: un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia sotto il profilo dell'esame degli oneri dichiarati, sia sotto quello dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, sia sotto quello infine della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Il periodo di emergenza economico-finanziaria determinatosi a partire dalla seconda metà del 2008 ha certamente contribuito ad aggravare tale situazione ed ha anche impedito il pieno dispiegamento degli effetti positivi dell'anticipo della manovra di bilancio contestualmente alla presentazione del documento di programmazione, che avrebbe dovuto tra l'altro agevolare l'esame in tempi brevi delle riforme istituzionali ed organizzative necessarie per poter incidere in modo organico sui grandi comparti di spesa, sui quali si è dovuto invece finora intervenire in modo episodico e frammentario, sotto la spinta dell'urgenza di effettuare correzioni all'andamento dei conti.

Si ritiene poi in particolare che ai fini di un ordinato svolgimento della legislazione di spesa occorra –appena possibile- rivitalizzare la funzione dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, funzione notevolmente appannata negli ultimi anni a favore di un reperimento delle risorse attraverso il ripetuto spostamento da un obbiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce infatti la modalità organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obbiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio.

In questo quadro, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ivi compreso soprattutto il ricorso alle disponibilità di vari fondi, particolarmente dilatatosi negli ultimi anni - dovrebbe essere utilizzata soprattutto per far fronte ad esigenze imprevedibili che si manifestino nel corso dell'esercizio al di fuori della programmazione della spesa formulata nella sessione di bilancio.

Proprio in considerazione del grande incremento del ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, che è divenuta la modalità di copertura assolutamente prevalente, si

ripete che sarebbe tanto più necessaria l'indicazione, nella relazione tecnica, dei motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e della eventuale presenza di programmi o comunque di esigenze di spesa che potrebbero determinare la necessità di ulteriori stanziamenti. Queste indicazioni mancano in concreto nella quasi totalità dei casi, specie per quanto riguarda la dotazione dei vari capitoli-fondo, fra cui soprattutto quelli per gli interventi strutturali di politica economica e per le aree sottoutilizzate, e sono per lo più sostituite da generiche assicurazioni circa la disponibilità delle risorse, assicurazioni assolutamente inidonee a soddisfare le esigenze ora indicate.

Una integrazione della normativa in tal senso, proposta dalla Corte in sede di audizione sulla riforma della legge di contabilità, non è stata però recepita nel testo definitivo della legge stessa. Tuttavia, la norma contenuta nell'art. 21 comma 11 lett. e della nuova legge - che prevede l'inserimento in ciascuno stato di previsione di una scheda illustrativa, da aggiornare semestralmente, dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche, nella quale sono indicati i corrispondenti stanziamenti previsti nel bilancio triennale, il riepilogo analitico dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni, nonché gli intervanti previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi – dovrebbe comportare, se pienamente attuata, un netto miglioramento rispetto alla situazione precedente.

A tale riguardo, si è ricordato che l'obbligo di fornire le indicazioni di cui trattasi è stato chiaramente richiamato nella circolare del 13 settembre 2010 del Ministero dell' economia e delle finanze, indirizzata agli Uffici legislativi delle amministrazioni dello Stato, nella quale sono contenute esaurienti istruzioni circa gli adempimenti cui le amministrazioni stesse sono tenute per la formulazione delle relazioni tecniche.

L'esercizio in esame è il primo in cui avrebbero dovuto manifestarsi alcuni effetti di immediata applicazione della nuova legge di contabilità sulla legislazione di spesa. In realtà, dall'esame della legislazione, come risulta dalle relazioni quadrimestrali, cui si rinvia, appaiono a tale riguardo luci ed ombre.

In primo luogo, l'obbligo di dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso non ha trovato piena applicazione. A fronte infatti di numerose norme che prevedono l'attribuzione di nuovi ed impegnativi compiti agli apparati amministrativi della pubblica amministrazione, non sempre la relazione tecnica indica, come previsto dall'art. 17 comma 7, l'entità delle risorse già esistenti e le somme stanziate in bilancio utilizzabili per le finalità indicate dalle norme stesse. Va pertanto a tale proposito ribadita la necessità che, anche attraverso il contributo delle amministrazioni

interessate, venga effettuata una quantificazione del maggior impegno richiesto ed una ricognizione dei margini di operatività degli uffici onde evitare che si determinino pregiudizi o rallentamenti dell'ordinaria attività istituzionale.

La mancanza di una adeguata provvista delle necessarie risorse ha talvolta determinato l'adozione, nella legislazione successiva, di disposizioni che prevedono la proroga formale dell'entrata in vigore di nuovi adempimenti amministrativi demandati a pubbliche amministrazioni: può citarsi al riguardo, nell'anno in esame, il rinvio di un anno del termine a partire dal quale le carte d'identità debbono obbligatoriamente essere munite, oltre che della fotografia, anche delle impronte digitali del titolare.

La frequenza di tali proroghe può costituire in taluni casi un indicatore di inefficienza a livello decisionale, organizzativo o esecutivo, ma in altri può essere invece ricondotta al fatto che in sede di formulazione delle disposizioni originarie si è ritenuto, implicitamente o esplicitamente, che le risorse umane, strumentali e finanziarie già in possesso delle amministrazioni medesime fossero sufficienti a garantirne l'effettiva attuazione.

Anche sotto questo aspetto si ritiene pertanto che il rispetto dei tempi originariamente previsti potrebbe essere agevolato da un più approfondito esame delle ricadute organizzative dei nuovi compiti –che dovrebbe trovare riscontro nella relazione tecnica- e, se del caso, da una conseguente adeguata provvista delle necessarie risorse.

Con riferimento poi alle norme che prevedono oneri in materia di pubblico impiego, la nuova legge di contabilità dispone che le proiezioni finanziarie debbano essere riferite ad un arco di tempo almeno decennale e che la relazione tecnica contenga dettagliate indicazioni sul presumibile numero dei destinatari, sul costo unitario dei singoli istituti, sugli eventuali automatismi, diretti e indiretti, nonché sulle correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili ai soggetti direttamente interessati dalla normativa, prendendo così in considerazione i possibili effetti emulativi che potrebbero derivare dall'introduzione di particolari benefici. Non sempre tali previsioni sono state puntualmente applicate, con il conseguente rischio di una sottostima degli oneri e di un successivo ricorso, per la copertura, al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Proprio in materia di spese di personale, si è osservato che l'adozione della clausola di invarianza – in mancanza di una accurata disamina degli effetti della nuova normativa - abbia talvolta un relativo valore sostanziale: appare infatti problematico verificare a consuntivo il suo rispetto per la difficoltà di separare eventuali incrementi di spesa dal coacervo degli oneri relativi al personale, allocati in capitoli generici, la cui evoluzione è difficilmente riferibile ai singoli fattori che influiscono sull'aggregato.

In tali casi sarebbe pertanto sempre opportuno introdurre disposizioni specifiche che consentano di garantire l'effettiva neutralità finanziaria della misura adottata, ma questo indirizzo più rigoroso trova scarsi riscontri nella normativa comunemente adottata. E' apparsa pertanto meritevole di speciale menzione la norma introdotta in sede di conversione del decreto c.d. "mille proroghe", in cui si è specificato che il transito nel ruolo ordinario degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri appartenenti al ruolo tecnico-logistico in eccedenza rispetto all'organico è subordinato al rispetto sia dell'organico complessivo previsto per il grado di colonnello del ruolo normale sia del limite delle promozioni annuali previste per il medesimo grado.

Indipendentemente dagli specifici problemi connessi alla spesa di personale, si è comunque osservato che la dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso in taluni casi manca ed in altri non può definirsi esauriente, perché non accompagnata dalla illustrazione degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.

In relazione poi al disposto del comma 1 del citato art. 17, in alcuni casi non è risultato chiaro se le autorizzazioni di spesa avessero natura di limiti o di previsioni: sono state infatti talvolta considerati come tetti di spesa stanziamenti riferiti a fattispecie che comportano o potrebbero comportare l'attribuzione di diritti soggettivi agli interessati. In tali casi, come più volte osservato, in mancanza di una specifica clausola di salvaguardia, la norma sostanziale dovrebbe prevedere meccanismi di graduazione degli interventi e l'indicazione di priorità nell'attribuzione dei previsti benefici.

Laddove invece gli stanziamenti sono stati formulati in termini di previsione, il rafforzamento della clausola di salvaguardia attraverso l'indicazione preventiva delle misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata per far fronte agli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni stesse è stato sempre rispettato, anche se sarebbe stato opportuno fornire in tutti i casi l'indicazione della ragionevole disponibilità della copertura alternativa indicata.

In particolare, il rinvio al taglio lineare degli stanziamenti connessi ad oneri rimodulabili di parte corrente –frequentemente utilizzato anche direttamente come modalità di copertura- non soltanto condiziona in senso negativo il soddisfacimento delle esigenze sottese agli stanziamenti stessi e non tiene conto della diversa scala di valore di tali esigenze, ma ha determinato negli anni la frequente formazione di debito sommerso e conseguentemente l'emersione di oneri negli esercizi successivi.

Si tratta pertanto di una modalità di copertura che da un lato può rivelarsi in determinate situazioni soltanto apparente e che dall'altro appare già di per sé di dubbia compatibilità con il sistema codificato dalla nuova – ed anche dalla precedente - legge di contabilità, in quanto in

sostanza l'operazione presenta elementi di spiccata analogia con la copertura sul bilancio, non consentita dalla normativa stessa.

Si è comunque rilevato che, in caso di utilizzazione a copertura di oneri di carattere permanente, essa può essere ritenuta compatibile soltanto con stanziamenti di bilancio connessi a spese prederminate per legge, ma non con quelli formulati annualmente soltanto in relazione al triennio compreso nel bilancio pluriennale.

La nuova normativa dispone, come è noto, che all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento la relazione tecnica debba essere automaticamente aggiornata sulla base delle modifiche apportate al testo originario. Tuttavia, in taluni casi, l'aggiornamento stesso ha dovuto formare oggetto di specifica richiesta, con conseguente riduzione dei già ristretti tempi a disposizione delle Commissioni bilancio per l'esame di competenza.

Nessun miglioramento è stato rilevato nell'utilizzo per finalità di copertura delle risorse allocate in capitoli-fondo, la cui frequenza evidenzia l'impropria funzione da essi assunta di precostituire una generica riserva di disponibilità, funzione questa agevolata dalla genericità delle norme concernenti il loro impiego istituzionale e ai ritardi nella programmazione e nella finalizzazione delle risorse.

In tali casi, la Corte ha più volte osservato che la relazione tecnica non dovrebbe limitarsi ad una verifica contabile delle disponibilità presenti nei capitoli stessi, ma dovrebbe indicare i motivi del ritardo nell'utilizzo delle risorse e la eventuale presenza di programmi e progetti che, seppure non ancora tradottisi in formali impegni di spesa, rappresentano comunque una prenotazione delle dotazioni finanziarie per scopi già individuati.

Le considerazioni di cui sopra vanno in particolare riferite al frequente utilizzo delle risorse presenti nel FAS, che continua ad avvenire nonostante la previsione, ribadita nel recente decreto legislativo in materia di federalismo infrastrutturale, volta a garantire la stabilità dell'originaria provvista di risorse, anche al fine del rispetto del principio di addizionalità dell'intervento comunitario.

Nel corso dell'audizione parlamentare sullo schema di tale decreto, la Corte ha sottolineato come l'utilizzo del FAS a copertura di leggi di spesa abbia comportato la necessità di una defatigante opera di riprogrammazione degli interventi da parte del CIPE, che ha notevolmente contribuito ad impedire, per l'attuale settennio di programmazione comunitaria 2007-2013, l'avvio di qualunque forma di intervento.

A tale proposito, si è poi rilevato che non soltanto l'utilizzazione in parola determina in molti casi una dequalificazione della spesa, in quanto risorse originariamente previste per interventi in conto capitale vengono utilizzate per far fronte anche ad ordinarie esigenze di

funzionamento, ma soprattutto che, ai fini degli effetti sui saldi di contabilità nazionale, la prevedibile accelerazione della spesa dovrebbe tradursi, nella relazione tecnica, in una quantificazione e copertura degli effetti stessi.

Come è noto, infatti, con l'art. 17 comma 4 della nuova legge di contabilità è stata istituzionalizzata la prassi, peraltro già consolidata almeno per i provvedimenti di maggior rilievo, di fornire nella relazione tecnica un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sia sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, sia sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito della legislazione del periodo in esame il prospetto di cui trattasi è stato regolarmente compilato ed opportunamente aggiornato nel passaggio tra i due rami del Parlamento. Tuttavia, mentre per quanto riguarda le leggi di conversione dei decreti n. 40 e n. 78 non ricorre un diverso impatto sui tre saldi a fini di copertura, in quanto il totale delle risorse acquisite supera di gran lunga quello degli impieghi, tale previsione non si è tradotta in un'effettiva copertura sui tre saldi anche nell'ipotesi in cui, trattandosi di spese di parte corrente coperte con risorse di parte capitale, l'impatto sui tre saldi non appare omogeneo.

Sotto il profilo della quantificazione degli oneri recati dalla legislazione dell'anno in esame, si è già rilevato che gli elementi di criticità si manifestano soprattutto – se non esclusivamente – nei riguardi delle norme contenute nei decreti-legge ed in particolare di quelle aggiunte in sede di conversione: norme che determinano peraltro la parte di gran lunga più rilevante degli oneri complessivamente autorizzati.

In linea generale, a fronte dei numerosi problemi di quantificazione sollevati dai testi dei disegni di legge e degli emendamenti ed esposti in modo molto articolato nei documenti di verifica dei Servizi del bilancio, i chiarimenti forniti – in massima parte oralmente – sono apparsi decisamente meno approfonditi e spesso non sufficienti a consentire il superamento delle perplessità connesse alle effettive conseguenze finanziarie derivanti dalla formulazione delle varie disposizioni. L'apposizione della questione di fiducia su talune leggi di conversione o su complessi emendamenti ai testi originari ha poi ulteriormente inciso sulla possibilità di effettuare modifiche riducendo i tempi per un esame approfondito degli aspetti finanziari.

Il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato comunque caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare in sostanza i consueti caratteri, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni, formulando osservazioni che qui non possono che essere ripetute.

Permane quindi in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità delle singole relazioni tecniche: vi sono pertanto relazioni di buona qualità, che contengono dati analitici e

valutazioni approfondite, e relazioni che presentano caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici e della stessa indicazione dei dati fisici di base, con carenze a volte tali da non consentire in alcun modo la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri e di individuare pertanto il nesso tra le esigenze rappresentate e lo stanziamento.

Permane poi, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, la mancanza di indicazioni sui criteri di quantificazione della maggior parte degli stanziamenti aventi natura di tetti di spesa: come più volte osservato, tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obbiettivi perseguiti, ma anche - soprattutto per quelli di parte capitale - consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

Questa situazione dovrebbe comunque essere ora superata attraverso la piena attuazione della disposizione contenuta nell'art. 17 comma 3 della nuova legge di contabilità –che non ha avuto occasione di attuazione nella legislazione dell'anno in esame-, in base alla quale è fatto obbligo di specificare nelle relazioni tecniche, per la spesa corrente e le minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme, e, per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obbiettivi fisici previsti.

In tema di coperture, dove, come già indicato e come risulta dai dati esposti nella tabella allegata, l'incidenza di quelle a carico dei fondi speciali ha avuto un rilievo decisamente marginale, appare opportuno riassumere alcune specifiche fattispecie già dettagliatamente esaminate nei relativi referti quadrimestrali.

Come risulta dal prospetto allegato, nel quale è rappresentata l'incidenza delle singole modalità di copertura, si osserva in primo luogo che una rilevante quota dei nuovi oneri – connessi in particolar modo alla legge n. 73, di conversione del DL n. 40 - trova copertura attraverso previsioni di recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione.

Al riguardo, pur tenuto conto della prudente valutazione di tali effetti, va ribadito quanto ripetutamente osservato dalla Corte sulla utilizzazione di tale modalità di copertura: a prescindere infatti dall'opportunità di destinare i proventi della lotta all'evasione alla copertura di nuove spese anziché alla riduzione del disavanzo, all'abbattimento dello stock del debito o alla diminuzione del carico tributario, non appare comunque una buona pratica di bilancio la copertura di spese certe attraverso entrate cui sono connaturati ineliminabili caratteri di aleatorietà. Per di più, le difficoltà di riscontro anche ex post dell'effettiva connessione degli

eventuali maggiori proventi con la lotta all'evasione sono accentuate nei casi in cui le nuove norme sono in parte finalizzate ad un'azione dissuasiva dal porre in atto comportamenti fraudolenti, azione collegata soprattutto al progressivo convincimento dei contribuenti di una maggiore incisività dell'azione di controllo e di repressione da parte dell'amministrazione finanziaria.

Si ritiene pertanto che la modalità di copertura in esame non consenta comunque, neppure a consuntivo, una valutazione certa e trasparente della relazione tra gli oneri sostenuti e la copertura stessa.

I proventi derivanti dalla lotta all'evasione hanno poi assunto una parte di grande rilievo nell'ambito dell'anticipo di manovra effettuato con la legge n. 122, di conversione del DL n. 78. La correzione affidata alle entrate è infatti attesa in misura preponderante dall'adozione di provvedimenti di contrasto all'evasione fiscale. Si conferma pertanto la linea adottata negli ultimi anni di non considerare più il maggior gettito atteso dalle misure di contrasto all'evasione come semplicemente eventuale ed aggiuntivo, ma di contabilizzarlo a pieno titolo come fonte di finanziamento delle manovre di finanza pubblica ed anche di utilizzarlo, sia pure in parte minoritaria, a copertura delle norme di spesa introdotte nel provvedimento attuativo della manovra stessa.

Al riguardo, si confermano qui le valutazioni già espresse dalla Corte nell' audizione del 10 giugno 2010 presso la Commissione bilancio del Senato circa la razionalità di tale linea d'intervento, sia per l'opportunità di non aggravare ulteriormente il già troppo elevato livello della pressione fiscale, sia per le possibilità di recupero di materia imponibile offerte dalle ampie dimensioni del fenomeno dell'evasione tributaria e contributiva.

Sotto il profilo della congruità delle stime di maggior gettito, premesso che la manovra è stata preceduta da una serie di provvedimenti antievasione contenuti nella legge n. 73 or ora citati, sul piano generale si è osservato che nel provvedimento coesistono disposizioni tributarie con sicuri e rilevanti effetti sul gettito stesso, soprattutto in termini di anticipazione di entrate future, con altre disposizioni, alle quali vengono pure vengono riconnesse rilevanti previsioni di maggior gettito, ma che, forse, sarebbe stato più prudente considerare soltanto a posteriori, in quanto esse appaiono essenzialmente atti di indirizzo all'azione dell' amministrazione.

Appartengono certamente alla prima tipologia le misure relative al potenziamento dei processi di riscossione e alla preclusione all'autocompensazione in presenza di debito sui ruoli definitivi – a proposito della quale va peraltro rilevato che la stima del numero dei contribuenti interessati non è supportata nella relazione tecnica da sufficienti elementi di valutazione -, nonché, anche se con effetti meno certi per la limitazione alle operazioni superiori a tremila

euro, l'obbligo della comunicazione telematica all'Agenzia delle entrate delle operazioni rilevanti ai fini IVA.

Appaiono invece atteggiarsi più come atti di indirizzo all'amministrazione che come fonti dirette di maggior gettito le disposizioni di contrasto al fenomeno delle imprese "apri e chiudi" e a quello delle imprese in perdita "sistematica", i cui effetti sono stimati complessivamente in oltre un miliardo di euro a regime: la prudenza al riguardo appare tanto più necessaria in quanto continuano a sussistere difficoltà per una affidabile rilevazione ex post degli effetti finanziari delle misure legislative di contrasto all'evasione ed ancor più di quelli connessi alle azioni amministrative.

Qualche incertezza sull'effettiva possibilità di realizzare il gettito previsto dalle stime sussiste infine in merito alle disposizioni relative all'aggiornamento dell'accertamento sintetico e a quello del catasto: le prime per il loro sovrapporsi agli effetti del piano straordinario previsto dal DL n. 112 del 2008 e le seconde per la mancanza di elementi nella relazione tecnica a supporto della valutazione del numero delle unità immobiliari non censite.

In linea generale, in merito alla lotta all'evasione, il cui gettito atteso per il quinquennio 2009-2013 è stato cifrato dai principali provvedimenti adottati nell'ultimo biennio (legge 133 del 2008, leggi 2, 33 e 102 del 2009 e legge in esame nel 2010) in circa 37 miliardi complessivi, appare opportuno ribadire quanto già osservato nel corso della citata audizione del 10 giugno 2010.

Premesso che le pur rilevanti dimensioni degli interventi sopra indicati non esauriscono gli ampi spazi di recupero che il fenomeno evasivo presenta nel nostro Paese, ed a fronte dell'indiscutibile portata dell'impegno già assunto, si è infatti posto l'accento sulla carenza di analisi – fattibili sulla base dei dati disponibili - sulle variazioni di comportamento che possono essere indotte dai provvedimenti di deterrenza e di miglioramento della gestione: un limite che impedisce di valutare compiutamente l'efficacia delle politiche intraprese, il grado di realizzabilità delle singole misure, gli effettivi ritorni sotto il profilo del gettito.

Si è di conseguenza affermato che la strategia antievasione guadagnerebbe molto in termini di efficacia puntando sugli strumenti effettivamente idonei a favorire un forte innalzamento dei livelli di *compliance*.

Pur considerato infatti che gli strumenti di cui dispone l'amministrazione sono ormai molto efficaci ai fini dell'individuazione degli evasori, almeno di quelli che utilizzano gli strumenti più comuni, non è né immaginabile né auspicabile che i frutti del contrasto all'evasione debbano essere esclusivamente legati ad una crescente attività di repressione.

Si è pertanto concluso sottolineando la necessità di indurre comportamenti spontanei di massa più corretti attraverso il completamento ed il rafforzamento delle misure che possono

favorire la naturale emersione delle basi imponibili (generalizzata acquisizione dei dati relativi ai rapporti con clienti e fornitori, comunicazione annuale al fisco dei dati finanziari di sintesi di tutte le posizioni censite nell'anagrafe dei rapporti, ecc.) e la riconduzione del sistema sanzionatorio, la cui forza di dissuasione è oggi forse eccessivamente indebolita soprattutto nei confronti delle evasioni più diffuse, ad un livello di effettiva deterrenza.

Per quanto riguarda le altre modalità di copertura, rinviando a quanto già osservato circa la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ed in particolare circa quelle relative a capitoli-fondo, appare opportuno effettuare una breve rassegna di quelle estranee alle espresse previsioni della legge di contabilità.

Si tratta in particolare del mantenimento in bilancio - o, come nel caso della legge n. 25, nelle contabilità speciali - di stanziamenti destinati in base alle regole contabili ad essere inviati in economia, come quelli connessi alla proroga per ulteriori due anni degli stanziamenti recati dalle leggi 146, 147 e 148 del 2004 per l'istituzione degli uffici periferici dello Stato in tre nuove province.

Anche se si tratta di uno slittamento che comporta effetti trascurabili sulle stime dei tendenziali di spesa per il suo scarso rilievo finanziario, la questione è di portata generale: va infatti nuovamente posto l'accento sulla perdurante scarsa trasparenza delle tecniche di formazione dei tendenziali stessi, dato che anche la nuova legge di contabilità (art. 10 comma 2) dispone che le previsioni siano basate sia sulla legislazione vigente, sia, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, determinando così, attraverso il parziale inserimento del criterio della costruzione del bilancio a politiche invariate, un sistema misto che non agevola la valutazione dei dati riassuntivi.

Non è poi apparsa ispirata a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione a copertura di nuove spese del Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, che era invece destinato a far fronte in corso di esercizio ad esigenze sopravvenute connesse alla legislazione vigente.

Nei precedenti, sporadici casi di utilizzazione di tale Fondo, la Corte ne aveva sempre posto in rilievo –nelle corrispondenti relazioni quadrimestrali- la non conformità al sistema, in quanto le risorse in esso allocate erano finalizzate alla copertura di eventuali insufficienze nelle dotazioni delle unità previsionali di base nei casi in cui gli oneri effettivi fossero superiori a quelli inizialmente previsti, e non alla copertura "ex ante" di nuovi o maggiori oneri recati da nuove leggi di spesa.

Per quanto riguarda il 2010, la situazione presenta comunque aspetti peculiari: la nuova legge di contabilità, che reca la data del 31 dicembre 2009, non prevede infatti più il Fondo in

questione, mentre la legge finanziaria, che reca la data del giorno precedente, prevede nella tabella C un apposito stanziamento, che è quello appunto che è stato in numerose occasioni utilizzato a copertura.

Infine, in due occasioni (accesso al beneficio del cinque per mille IRPEF e determinazione del valore del termovalorizzatore di Acerra), nonostante il carattere dispositivo delle norme, la copertura dell'onere è rinviata ad un successivo provvedimento legislativo.

Al riguardo, si è confermato l'avviso già espresso in casi analoghi, secondo cui soltanto per gli oneri connessi a norme dichiaratamente programmatiche o a grandi leggi di riforma, per la cui realizzazione occorrono tempi lunghi e ulteriori provvedimenti attuativi, l'individuazione della relativa copertura possa essere rinviata a provvedimenti successivi o, se del caso, alle manovre di bilancio, mentre per gli oneri connessi a norme di carattere dispositivo la copertura dovrebbe coerentemente essere effettuata contestualmente alle norme stesse.

Per quanto riguarda infine i decreti legislativi, nel rinviare alla disamina analitica contenuta nelle relazioni quadrimestrali, si è rilevato che sia i provvedimenti attuativi di direttive e regolamenti comunitari, sia quelli attuativi di leggi di delega sono dichiarati in larghissima maggioranza finanziariamente neutri, sia perché in parte di contenuto normativo totalmente privo di effetti finanziari, sia perché l'incremento di attività amministrativa, determinato negli altri casi dalla nuova normativa e consistente essenzialmente nell'esercizio di attività di vigilanza e controllo, appare complessivamente tale da poter effettivamente rientrare –come affermato nelle relazioni tecniche- negli ordinari compiti dei vari organismi pubblici preposti. In taluni casi, inoltre, nei quali i nuovi compiti possono comportare l'utilizzazione di risorse umane e strumentali eccedenti quelle basate sulla legislazione vigente, è prevista l'applicazione di tariffe a carico dei richiedenti i vari servizi. La previsione infine di sanzioni e penalità, alcune delle quali destinate, dopo il versamento in bilancio, ad essere riattribuite alle amministrazioni interessate e destinate all'incremento delle attività di vigilanza e controllo completa un quadro sostanzialmente soddisfacente sotto l'aspetto finanziario.

Va inoltre sottolineato che è comunque sempre presente – anche nei casi in cui appare pleonastica - la clausola di neutralità finanziaria formulata nel modo più esteso, con l'espresso obbligo cioè per le amministrazioni pubbliche di provvedere all'attuazione dei nuovi compiti nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e con le dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Infine, a parziale differenza del passato, in cui, ai sensi dell'art. 1 comma 4 della legge n. 88 del 2009, la relazione tecnica agli schemi dei decreti legislativi era richiesta soltanto per l'attuazione di direttive che comportassero "conseguenze finanziarie", in base all'apposita

norma contenuta nella nuova legge di contabilità (art. 17 comma 7) l'obbligo è stato esteso alle disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziarie, per le quali la relazione tecnica deve riportare i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziate in bilancio utilizzabili per le finalità delle disposizioni medesime.

In concreto, in questo periodo di prima attuazione della nuova norma, non tutte le relazioni soddisfano i requisiti sopra indicati: in alcuni casi, infatti, le relazioni stesse non sono basate su concreti elementi di giudizio e pertanto l'invarianza di effetti si risolve in una mera dichiarazione apodittica, mentre in altri si fa presente che non si provvede alla redazione di una relazione tecnica in quanto il decreto non determina oneri.

Nonostante queste carenze, si ravvisano comunque nel complesso sostanziali miglioramenti rispetto alla situazione precedente l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità.

PAGINA BIANCA

TAVOLE

PAGINA BIANCA

Tavola 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2010

N.	Legge n. a)	Data	G.U. n.	Data	Conv. D.L n.	Scheda copertura n. b)	Iniziativa
1	201	23/12/09	9	13/01/10			Gov.
2	202	23/12/09	11	15/01/10			Gov.
3	204	23/12/10	13	18/01/10		1	Gov.
4	13	01/02/10	38	16/02/10			Gov.
5	19	01/02/10	43 S.O.	22/02/10			Gov.
6	20	01/02/10	43 S.O.	22/02/10			Gov.
7	24	22/02/10	47	26/02/10	193/09	2-3	Gov.
8	25	26/02/10	48 S.O.	27/02/10	194/09	4-26	Gov.
9	26	26/02/10	48 S.O.	27/02/10	195/09	27-42	Gov.
10	36	25/02/10	59	12/03/10			Gov.
11	30	05/03/10	55	08/03/10	01/10	43-47	Gov.
12	38	15/03/10	65	19/03/10		48-49	Parl.
13	41	22/03/10	72	27/03/10	03/10		Gov.
14	42	26/03/10	72	27/03/10			Gov.
15	43	05/03/10	73	29/03/10		50	Gov.
16	45	05/03/10	74	30/03/10		51	Gov.
17	46	05/03/10	75	31/03/10		52	Gov.
18	50	31/03/10	78	03/04/10	04/10	53-54	Gov.
19	51	07/04/10	81	08/04/10			Parl.
20	52	06/04/10	82	09/04/10	10/10		Gov.
21	55	08/04/10	92	21/04/10			Parl.
22	60	22/04/10	94	23/04/10			Parl.
23	69	30/04/10	114	18/05/10			Gov.
24	77	30/04/10	123	28/05/10			Gov.
25	70	03/05/10	115	19/05/10			Gov.
26	71	03/05/10	116	20/05/10		1	Gov.
27	73	22/05/10	120	25/05/10	40/10	2-14	Gov.
28	80	13/05/10	130	07/06/10		15	Gov.
29	81	13/05/10	131	08/06/10		16	Gov.
30	82	13/05/10	132	09/06/10			Gov.
31	83	13/05/10	133	10/06/10		17	Gov.
32	84	14/05/10	134	11/06/10		18	Gov.
33	79	03/06/10	127	03/06/10			Parl.
34	91	04/06/10	143 S.O.	22/06/10			Gov.
35	92	04/06/10	144	23/06/10			Gov.
36	93	04/06/10	145	24/06/10		19	Gov.
37	96	04/06/10	146 S.O.	25/06/10			Gov.
38	97	08/06/10	146 S.O.	25/06/10		20	Gov.
39	98	23/06/10	147	26/06/10	63/10		Gov.
40	99	22/06/10	150	30/06/10	67/10		Gov.
41	100	29/06/10	150	30/06/10	64/10	21	Gov.
42	107	24/06/10	161	13/07/10			Parl.
43	106	07/07/10	160	12/07/10		22	Parl.
44	108	02/07/10	163	15/07/10			Gov.
45	109	12/07/10	165	17/07/10			Parl.
46	111	19/07/10	167	20/07/10	72/10		Gov.
47	118	02/07/10	174 S.O.	28/07/10		23	Gov.
48	120	29/07/10	175 S.O.	29/07/10		24	Parl.
49	122	30/07/10	176 S.O.	30/07/10	78/10	25-53	Gov.
50	126	03/08/10	186	11/08/10	102/10	54-57	Gov.
51	127	04/08/10	186	11/08/10	103/10		Gov.
52	129	13/08/10	192	18/08/10	105/10		Gov.
53	136	13/08/10	196	23/08/10			Gov.
54	149	13/08/2010	212	10/09/10			Parl.

N.	Legge n. a)	Data	G.U. n.	Data	Conv. D.L n.	Scheda copertura n. b)	Iniziativa
55	151	13/08/2010	213 S.O.	11/09/10		1	Gov.
56	152	13/08/2010	214	13/09/10			Parl.
57	157	21/09/2010	227	28/09/10			Gov.
58	158	21/09/2010	227 S.O.	28/09/10			Gov.
59	163	01/10/2010	233	05/10/10	125/10	2-6	Gov.
60	170	08/10/2010	244	18/10/10		7	Parl.
61	175	13/10/2010	252	27/10/10			Parl.
62	183	04/11/2010	262 S.O.	09/11/10		8-11	Gov.
63	199	26/11/2010	281	01/12/10			Gov.
64	201	04/11/2010	283	03/12/10			Gov.
65	208	19/11/2010	290 S.O.	13/12/10		12	Gov.
66	209	19/11/2010	290 S.O.	13/12/10			Gov.
67	210	19/11/2010	290 S.O.	13/12/10		13	Gov.
68	202	03/12/2010	284	04/12/10			Parl.
69	217	17/12/2010	295	18/12/10	187/10	14	Gov.
70	220	13/12/2010	297 S.O.	21/12/10			Gov.
71	221	13/12/2010	297 S.O.	21/12/10			Gov.
72	227	17/12/2010	304	30/12/10			Parl.

a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari è riportato nelle schede di copertura.

b) Le leggi, per le quali sono omesse l'indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi.

Tavola 2

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2010

(valori assoluti)

Legge n.	2009	2010	2011	2012		Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
204	8.510	8.510	8.510				8.510
24		2.934.953	2.574.329	2.574.329			2.574.329
25	100.000.000	164.414.000	39.250.000	57.000.000			9.000.000
26		185.839.661	41.803.505	40.803.505	a)	30.000.000	11.803.505
30		815.908.663	3.496.800	7.615.600			7.615.600
38		1.650.000	1.300.000	300.000			150.000
43	28.455	28.455	28.455	28.455			28.455
45			3.360	3.360			3.360
46	29.260	29.260	29.260	29.260			29.260
50		3.400.000	4.200.000	4.200.000			4.200.000
71		139.000	200.000	200.000			200.000
73		408.600.000	76.900.000	5.900.000			5.900.000
80		34.880	34.880	34.880			34.880
81		547.000	568.000	589.000			589.000
83		440.000	440.000	440.000			440.000
84		191.200	191.200	191.200			191.200
93		30.890	30.890	30.890			30.890
97		6.940	6.940	6.940			6.940
100		2.000.000	2.000.000	2.000.000			2.000.000
106		10.000.000					
118		43.000	158.000	158.000			158.000
120		1.500.000	1.500.000				
122 b)		2.219.699.720	4.813.346.720	1.737.500.000			766.700.000
126		707.874.498					
151		8.472	8.472	8.472			8.472
163 c)		224.625.000	2.500.000	9.800.000			
170		1.000.000	1.000.000				
183		123.020.000	3.020.000	28.020.000			9.020.000
208		21.665	21.665	21.665			21.665
210		32.705	19.000	32.705			32.705
217			2.000.000	4.000.000			
Totale	**100.066.225**	**4.874.028.472**	**4.996.639.986**	**1.901.488.261**		**30.000.000**	**820.746.771**

a) A decorrere dal 2013 al 2024.

b) La legge comprende anche i seguenti oneri pluriennali:- art. 9, c. 34, (schede n. 28 e 29) € 38 mln per il solo 2013; - art. 12, c. 12-sexies lett. b) (scheda n. 33) così ripartiti: € 150 mln per il 2013, € 250 mln per il 2014, 350 mln per il 2015, € 300 mln per il 2016, € 200 mln per il 2017, € 100 mln per il 2018 ed € 50 mln per il 2019. - art. art. 39 c. 4 ter) (scheda n. 39) € 15 mln per il solo 2013; - art. 42, comma 2 quater (scheda n. 43) € 14 mln per il solo 2013.

c) Non sono stati indicati fra gli oneri di seguito esposti quelli derivanti dall'art. 2, c. 2 ter: si tratta di un importo pari a € 25.500.000 concernente l'imposta sul valore aggiunto applicata ai pagamenti effettuati sulle operazioni cofinanziate dal FEASR e dal FEP indistintamente per il periodo 2007/2013.

Tavola 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2010

	2009	2010	2011	2012	Totale	%
Fondi speciali: parte corrente	8.510	776.546.352	17.757.647	121.281.642	915.594.151	29,52
c/ capitale						
Totale fondi speciali	*8.510*	*776.546.352*	*17.757.647*	*121.281.642*	*915.594.151*	29,52
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa	*57.715*	*291.152.241*	*11.850.940*	*9.871.940*	*312.932.836*	10,09
Utilizzo di disponibilità di fondi		*1.084.221.496*	*66.287.879*	*15.437.879*	*1.165.947.254*	37,59
Nuove o maggiori entrate	*100.000.000*	*263.300.000*	*84.996.800*	*14.996.800*	*463.293.600*	14,94
Altre forme di copertura		*239.108.663*	*2.400.000*	*2.400.000*	*243.908.663*	7,86
Totale	**100.066.225**	**2.654.328.752**	**183.293.266**	**163.988.261**	**3.101.676.504**	**100,00**

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA LEGGE N. 122

		2010	2011	2012	Totale	%
Fondi speciali: parte corrente		1.314.000	74.000	79.500.000	80.888.000	0,92
c/ capitale					0	0,00
Totale fondi speciali		*1.314.000*	*74.000*	*79.500.000*	*80.888.000*	0,92
Riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa					*0*	0,00
Utilizzo di disponibilità di fondi		*9.000.000*	*25.000.000*	*29.000.000*	*63.000.000*	0,72
Nuove o maggiori entrate		*1.557.600.000*	*4.788.272.720*	*1.619.000.000*	*7.964.872.720*	90,81
Altre forme di copertura		*651.785.720*		*10.000.000*	*661.785.720*	7,55
Totale		**2.219.699.720**	**4.813.346.720**	**1.737.500.000**	**8.770.546.440**	**100,00**

Tavola 4

ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI(*) PUBBLICATI NEL 2010

N.	Decreto legislativo n.	Data	G.u. n.	Data	Attuativo di:
1	213	31/12/09	25	01/02/10	Legge n. 165/2007
2	5	25/01/10	29	05/02/10	Dir. Com. 2006/54/CE
3	6	25/01/10	31	08/02/10	Legge n. 69/2009
4	7	25/01/10	32	09/02/10	Dir. Com. 2006/38/CE
5	8	25/01/10	33	10/02/10	Dir. Com. 2008/43/CE
6	9	25/01/10	34 S.O.	11/02/10	Dir. Com. 2005/94/CE
7	11	27/01/10	36 S.O.	13/02/10	Dir. Com. 2007/64/CE
8	12	25/01/10	37	15/02/10	Dir. Com. 2007/45/CE
9	14	04/02/10	38	16/02/10	Legge n. 94/2009
10	15	25/01/10	39	17/02/10	Dir. Com. 2007/58/CE Dir. Com. 2001/14/CE
11	16	25/01/10	40	18/02/10	Dir. Com. 2006/17/CE Dir. Com. 2006/86/CE,
12	17	27/01/10	41 S.O.	19/02/10	Dir. Com. 2006/42/CE
13	18	11/02/10	41	19/02/10	Dir. Com. 2008/8/CE Dir. Com. 2008/9/CE Dir. Com. 2008/117/CE
14	21	27/01/10	44	23/02/10	Dir. Com. 2007/44/CE
15	22	11/02/10	45	24/02/10	Legge n. 99/2009
16	23	15/02/10	46	25/02/10	Legge n. 99/2009
17	27	27/01/10	53 S.O.	05/03/10	Dir. Com. 2007/36/CE
18	28	04/03/10	53	05/03/10	Legge n. 69/2009
19	31	15/02/10	55 S.O.	08/03/10	Legge n. 99/2009
20	32	27/01/10	56 S.O.	09/03/10	Dir. Com. 2007/2/CE
21	35	27/01/10	58	11/03/10	Dir. Com. 2008/68/CE
22	37	25/01/10	60	13/03/10	Dir. Com. 2007/47/CE
23	39	27/01/10	68 S.O.	23/03/10	Dir. Com. 2006/43/CE
24	44	15/03/10	73	29/03/10	Dir. Com. 2007/65/CE
25	47	15/03/10	75	31/03/10	Reg. CE n. 1523/2007
26	48	29/03/10	75	31/03/10	Dir. Com. 2008/118/CE
27	49	23/02/10	77	02/04/10	Dir. Com. 2007/60/CE
28	53	20/03/10	84	12/04/10	Dir. Com. 2007/66/CE
29	56	29/03/10	92	21/04/10	Dir. Com. 2006/32/CE
30	57	29/03/10	92	21/04/10	Dir. Com. 2008/73/CE
31	58	04/04/10	93	22/04/10	Dir. Com. 2007/23/CE
32	59	26/03/10	94 S.O.	23/04/10	Dir. Com. 2006/123/CE
33	61	08/04/10	96	26/04/10	Legge n. 88/2009
34	66	15/03/2010	84 S.O.	08/05/2010	Legge n.
35	68	08/04/2010	107	10/05/2010	Dir. Com. 2006/23/CE
36	75	29/04/2010	106 S.O.	26/05/2010	Legge n. 88/2009
37	85	28/05/2010	134	11/06/2010	Legge n. 42/2009
38	104	02/07/2010	148 S.O.	07/07/2010	Legge n. 69/2009
39	110	02/07/2010	166	19/07/2010	Legge n. 69/2009
40	124	25/06/2010	180	04/08/2010	Dir. Com. 2008/90/CE
41	128	29/06/2010	184 S.O.	11/08/2010	Legge n. 69/2009
42	130	13/08/2010	195 S.O.	18/0/82010	Legge n. 99/2009
43	131	13/08/2010	195 S.O.	18/0/82010	Legge n. 99/2009
44	141	13/08/2010	207 S.O.	04/09/2010	Dir. Com. 2008/48/CE (lg. Com. 2008)
45	155	13/08/2010	216 S.O.	15/09/2010	Dir. Com. 2008/50/CE (lg. Com. 2008)
46	156	17/09/2010	219	18/09/2010	Legge n. 42/2009
47	161	07/09/2010	230	01/10/2010	Dec. Quadro 2008/909/GAI (lg. Com. 2008)
48	162	09/09/2010	231	02/10/2010	Legge n. 85/2009

N.	Decreto legislativo n.	Data	G.u. n.	Data	Attuativo di:
49	176	05/10/2010	253	28/10/2010	Reg. CE 1060/2009 (lg. Com. 2009)
50	181	27/09/2010	259	05/11/2010	Dir. Com. 2007/43 CE (lg. Com. 2008)
51	186	08/10/2010	264	11/11/2010	Dir. Com 2007/33/CE (lg. Com. 2009)
52	190	13/10/2010	270	18/11/2010	Dir. Com. 2008/56/CE (lg. Com. 2008)
53	191	08/10/2010	271 S.O.	19/11/2010	Dirr. Comm. 2008/57/CE e 2009/131/CE (lg. Com. 2008)
54	198	26/10/2010	280	30/11/2010	Dir. Com. 2008/63/CE (lg. Com. 2008)
55	200	26/10/2010	282	02/12//2010	Dir. Com. 2008/71/CE (lg. Com. 2008)
56	204	26/10/2010	288	10/12/2010	Dir. Com. 2008/51/CE (lg. Com. 2008)
57	205	03/12/2010	288 S.O.	10/12/2010	Dir. Com. 2008/98/CE (lg. Com. 2008)
58	212	13/12/2010	292 S.O.	15/12/2010	Legge n. 246/2005
59	213	13/12/2010	292 S.O.	15/12/2010	Legge n. 246/2005
60	216	26/11/2010	294	17/12/2010	Legge n. 42/2009
61	218	14/12/2010	295	18/12/2010	Dir. Com. 2008/48/CE (lg. Com. 2008)
62	219	10/12/2010	296	20/12/2010	Dir. Comm. 2008/105/CE e 2009/90/CE (lg. Com. 2009)
63	224	29/11/2010	300	24/12/2010	Dir. Com. 2006/68/CE (lg. Com. 2007)

(*) attuativi di leggi di delega e di direttive comunitarie.

VII. L'ORGANIZZAZIONE

Linee generali di attuazione delle riforme amministrative

1. A fronte delle numerose ed intersecantesi misure legislative di riforma intervenute nel 2009, il cui quadro è stato ampiamente ricostruito nella scorsa relazione, si registrano nel 2010 interventi intesi a dare attuazione al complessivo disegno avviato, attraverso strumenti adottati soprattutto in via amministrativa, quali linee guida e circolari esplicative, riferite a quanto già definito a livello di norma primaria.

Tale fenomeno, che rappresenta il necessario riflesso dell'esigenza delle amministrazioni di rafforzare e far propri gli strumenti organizzativi intesi a tradurre nel concreto i principi legislativi affermati, evidenzia, peraltro, proprio in ragione della cospicua serie di provvedimenti adottati, la complessità applicativa del disegno di riassetto organizzativo, in specie per quanto attiene agli strumenti di programmazione e di controllo interno.

Non sempre univoci appaiono infatti i profili attuativi, anche per la stretta interazione con le parallele misure volte al contenimento della spesa. I percorsi di razionalizzazione degli apparati pubblici, che hanno la finalità di promuovere l'efficienza, l'economicità e l'efficacia nella legalità, appaiono infatti strettamente correlati agli obiettivi di riduzione della spesa, da perseguire anche attraverso la rivisitazione e la modifica delle strutture e degli organici.

In tale approccio, sono dunque da individuare, nelle loro strette interconnessioni, le linee generali di attuazione delle riforme avviate, che possono ricondursi su tre grandi direttrici:

- di attuazione del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, emanato in base ai principi della legge delega n. 15/2009, in tema di contrattazione collettiva e funzionalità delle amministrazioni pubbliche; trasparenza; valutazione delle strutture e del personale; dirigenza pubblica; sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici;
- di attuazione della riforma dei bilanci pubblici, avviata della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con riguardo anche al percorso di armonizzazione dei sistemi contabili nelle pubbliche amministrazioni, i cui profili organizzativi non sempre risultano essere stati presi in adeguata considerazione;
- di applicazione delle misure volte al contenimento della spesa, al riordino degli organici di personale, ed alle norme di principio, vincolistiche o limitatrici, che fanno riferimento alle amministrazioni pubbliche.

Tali misure si incrociano, da un lato, con la pluralità delle figure soggettive che vengono a caratterizzare il sistema sul piano complessivo dell'articolazione organizzativa pubblica ampiamente intesa; dall'altro, con il necessario ridisegno degli apparati, anche alla luce delle riforme istituzionali del titolo V della Costituzione, che comportano per le autonomie locali la necessità di adeguatezza, semplificazione e razionalizzazione del sistema attuale, soprattutto attraverso una chiara individuazione di funzioni, di poteri, di assetti organizzativi, di risorse. E ciò in linea con il percorso avviato con la legge di delega n. 42/2009, la cui attuazione comporta nuovi rapporti di equilibrio tra apparati centrali e territoriali.

In questa generale chiave di lettura possono dunque individuarsi le necessarie connessioni tra misure organizzatorie proprie delle amministrazioni centrali e quelle delle amministrazioni territoriali. Il denominatore comune sembra rinvenirsi per un verso nell'intento di promuovere unitari e paralleli principi riformatori, che si riflettono, oltre che sul regime organizzativo e funzionale, anche su quello contabile, finanziario e di controllo; per altro verso in un intervento - forse ancor maggiormente incisivo - fortemente condizionato dalle esigenze di ordine finanziario (come anche nel DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122).

Sotto il primo aspetto, nelle riforme amministrative registratesi nel recente periodo, si evidenzia una visione tendenzialmente unitaria di principi e regole, intese a rendere maggiormente funzionale ed efficace l'organizzazione pubblica. Dalla ricognizione del quadro normativo, appare infatti enuclearsi questa linea di fondo, che si individua con evidenza nel decreto legislativo n. 150 del 2009: il provvedimento, anche se per diversi aspetti richiama i modelli delle amministrazioni centrali dello Stato, ha il chiaro intento di assumere i caratteri di normativa generale per le pubbliche amministrazioni, con la esplicita diretta riconduzione ai principi costituzionali[1].

Un analogo approccio, inteso a superare la dimensione solo statale, si rinviene anche nella legge n. 69 del 2009 recante "*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*".

Va evidenziato che tali norme paiono essere unitariamente contestualizzate nell'ambito di un ampio disegno riformatore dei processi, delle procedure e degli strumenti adottati dalle amministrazioni. In tal senso si pone anche esplicitamente la legge n. 196 di riforma della

---

[1] Il provvedimento si richiama ai principi costituzionali, sia con riguardo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) ed m), che si riferiscono all'*ordinamento civile* ed ai *livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale*, sia attraverso la qualificazione di *"norme di diretta attuazione dell'articolo 97 della Costituzione"*. Si dispone che le Regioni, anche per quanto concerne i propri enti e le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi della riforma, applicandosi nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

contabilità e della finanza pubblica, approvata il 31 dicembre 2009, che tra l'altro segna il rilievo crescente dei profili organizzativi nei raccordi con quelli di bilancio.

Anche tale normativa si muove in una prospettiva non limitata al solo ambito statale, disponendo espressamente che le disposizioni recate dalla stessa legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

In tale ottica, non circoscritta alle sole amministrazioni centrali, ma proiettata alla considerazione delle diverse formule organizzatorie che gli apparati pubblici rivestono nell'attuale evolventesi quadro ordinamentale, emergono, peraltro, criticità nella puntuale individuazione del perimetro delle amministrazioni pubbliche e nella stessa definizione normativa di "*pubblica amministrazione*"[2], anche attesa la diversità di fonti normative e di finalità perseguite.

Va evidenziato che tale criticità rileva non tanto per soddisfare esigenze di ordine meramente conoscitivo o classificatorio, bensì al fine di accertare il campo di applicazione di regole di rilevante impatto finanziario e gestionale. Occorre dunque prestare attenzione agli stessi riferimenti normativi intesi ad individuare diversi aggregati di amministrazioni ai fini della applicazione di singole disposizioni, attesa la loro diversità, come si riscontra, ad esempio, nella formulazione dell'art. 6 del citato DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122.

Un secondo ordine di riflessioni può svilupparsi sulla ampiezza del perimetro delle *amministrazioni pubbliche*, come annualmente individuate dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, atteso che il relativo elenco può talora non risultare esaustivo della complessa ed articolata realtà sottostante, dovendosi approfondire la tematica relativa alle modalità applicative per renderne piena la portata perseguita.

---

[2] L'art. 1, comma 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 prevede che: *Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio. L'elencazione svolta dall'ISTAT è organizzata, al solo fine di facilitarne la lettura, secondo una classificazione per tipologia che prevede le seguenti sotto-aggregazioni: Amministrazioni centrali: Amministrazioni locali; Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.* Diversa la formulazione del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e s.m.i., recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, che privilegia una nozione di *amministrazioni pubbliche* fondata su di una diretta e puntuale elencazione. L'art. 1, c. 2 recita: *"Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".*

In particolare è da ritenere rilevante la presenza di requisiti sostanziali che possono sussistere al là della rilevazione[3], sottolineando, a fronte di una ampia platea di soggetti, che l'ambito di applicazione che il legislatore ha inteso ricoprire è da intendersi in senso ampio: la norma intende infatti riferirsi a tutti gli enti ed ai soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, in ossequio alle disposizioni comunitarie[4].

Tale problematica acquista maggiore rilievo se si considera il crescente fenomeno di integrazione, accanto all'organizzazione amministrativa più tradizionale, di strumenti e soggetti di tipo privatistico, in ordine ai quali risulta meno agevole definire la disciplina applicabile quanto ad attività, organizzazione, e controlli, ponendo interrogativi di fondo sulla stessa ampiezza della tradizionale demarcazione tra l'area riservata al diritto pubblico e quella riservata al diritto privato.

Appare dunque necessario trovare confini appropriati per una perimetrazione che tenga conto del prevalere di interessi e valori di generale preordinazione a livello costituzionale e comunitario. Attesa la complessiva ricaduta sulla individuazione ed accezione di p.a., va al riguardo assicurato un adeguato raccordo e composizione tra le esigenze di ordine finanziario statistico ed economico introdotte sotto la spinta della U.E. ed i principi giuridico - istituzionali propri dell'ordinamento.

Un ulteriore ordine di riflessioni porta ad evidenziare le sensibili differenze strutturali all'interno di una stessa categoria: emblematica per gli enti locali, la differenziazione tra enti di maggiori e minori dimensioni, differenziazione che può porre in discussione la stessa generalizzata applicazione di istituti e regole, se non sorretta da adeguata ponderazione. In proposito si osserva che la competenza normativa in materia fa capo a diversi livelli di governo. Va tenuto conto della nuova cornice intesa a definire anche profili di funzionalità organizzativa per gli enti locali, individuabile nella "Carta delle Autonomie", che dovrebbe costituire uno snodo fondamentale verso un complessivo riassetto dell'amministrazione pubblica locale e l'attuazione del federalismo fiscale.

Emerge, altresì, il rilievo degli aspetti organizzativi e funzionali nel settore sanitario, attese le peculiarità e sensibili differenziazioni rinvenibili a livello regionale.

---

[3] L'inserimento nell'elenco ISTAT è sinora disciplinato dalle norme relative al censimento, in particolare dal decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, art. 7 e 11. È previsto l'obbligo, infatti, per tutte le amministrazioni, enti e organismi pubblici di fornire tutti i dati che vengano loro richiesti per le rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Peraltro è prevista anche una sanzione amministrativa pecuniaria per i soggetti che non forniscano i dati richiesti ovvero li forniscano scientemente errati o incompleti.

[4] Il settore amministrazioni pubbliche indicato nelle norme comunitarie (S.13) "comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese". Il regolamento (ce) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, è la normativa di riferimento nell'ambito relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

La consapevolezza delle diversità organizzative che caratterizzano la nostra realtà ordinamentale rileva anche ai fini della armonizzazione dei sistemi contabili, che costituisce uno degli aspetti fondamentali della riforma dei bilanci pubblici: si segnala dunque l'importanza, centrale, di effettuare una adeguata ponderazione anche di tali aspetti.

Un ulteriore centrale passaggio della riforma *in itinere*, intesa al superamento del rischio di una "frammentazione" contabile-gestionale, si rinviene nell'adozione di un bilancio consolidato che includa aziende, società o altri organismi controllati da amministrazioni pubbliche (art. 2, comma 6, legge 196/2009).

Sotto l'aspetto delle misure di contenimento della spesa, che, come detto, si intrecciano con i piani generali di riforma, va tenuto in debito conto che il complessivo processo di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, avviato negli ultimi anni, segna una spiccata attenzione normativa, marcata dalla frequente adozione di misure di urgenza, fortemente condizionate dalle esigenze di ordine finanziario (come nel DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122). Tali misure si accompagnano e si incrociano con altri interventi normativi, anch'essi proiettati in una dimensione di razionalizzazione, riduzione dei costi e degli oneri, semplificazione di strutture e procedure, come più ampiamente riferito nei successivi paragrafi.

Non di rado tale compito è stato affidato alle leggi finanziarie: basti pensare alle misure concernenti l'organizzazione ed il personale della generalità delle amministrazioni pubbliche quali quelle previste dalla legge 27 dicembre 2007, n. 244 (art. 2, comma 597) che contemplano la trasmissione alle Sezioni regionali competenti del consuntivo annuale di attuazione dei piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo delle proprie strutture da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 o quelle relative alle esternalizzazioni e partecipazioni.

Il rilievo degli aspetti organizzativi nelle loro strette connessioni con quelli finanziari - contabili emerge anche dalla lettura delle delibere adottate dalla Corte nell'esercizio della funzione di *nomofilachia* del controllo introdotta dal comma 17 dell'art. 31 del DL n. 78/2009, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che hanno fra l'altro affrontato l'interpretazione sistematica delle norme ai fini dell'applicazione delle misure di contenimento della spesa, con specifico riguardo, ad esempio, ai limiti assunzionali ed ai limiti di spesa per il personale, contribuendo ad individuare più certi confini di applicabilità alle diverse classi di enti locali secondo il loro assoggettamento al Patto di stabilità interno.

Tra le criticità che investono i profili organizzativi esaminati nella funzione di "nomofilachia contabile", è emersa anche l'esigenza di assicurare strumenti atti a tener conto delle diversità strutturali, particolarmente sensibili nelle realtà locali. In tal senso si sono

ritenute utilmente percorribili modalità - quali quelle indicate all'articolo 76, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (norma peraltro rimasta inattuata) - intese a consentire una modulazione della disciplina di contenimento della spesa, maggiormente calibrata anche sulle diverse realtà strutturali e funzionali.

In questa prospettiva, non limitata alla sola dimensione statale, appare dunque necessario evidenziare i profili di rilevanza organizzativa rinvenibili nelle Autonomie territoriali, in connessione all'approfondimento dell'innesto dei principi di riforma della organizzazione centrale e dei ministeri, anche con specifico riguardo alla riduzione degli assetti organizzativi della generalità delle pubbliche amministrazioni.

Riordino dei ministeri e misure di contenimento della spesa

2. Nel ripercorrere in sintesi le fasi della evoluzione amministrativa relativamente alla organizzazione dei ministeri vanno evidenziate le linee portanti che hanno fatto registrare sensibili modifiche nei relativi assetti, tuttora in corso di completamento.

Al processo di ridefinizione dei ministeri - intervenuto ad inizio sia della XV che della XVI Legislatura, che ha evidenziato fasi prima di disaggregazione e poi di riaccorpamento delle amministrazioni, con non irrilevanti ripercussioni in termini di funzionalità delle strutture e di gestione del personale - si sono infatti strettamente intrecciati significativi interventi finalizzati al contenimento delle spese.

Tali interventi avevano preso avvio già negli anni precedenti. Si ricorda, infatti, che la legge finanziaria per l'anno 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) aveva previsto, per ciascun ministero, l'adozione di un apposito regolamento di organizzazione ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, della legge n. 400/1988, inteso ad attuare interventi di razionalizzazione e di revisione degli assetti organizzativi finalizzati al contenimento delle spese di personale ed alla riduzione degli oneri di funzionamento.

In particolare, il comma 404 dell'articolo 1 aveva stabilito una serie di azioni volte alla riduzione delle posizioni dirigenziali di prima e di seconda fascia, nella misura, rispettivamente, del 10 e del 5 per cento, nonché all'ottimizzazione delle articolazioni organizzative delle singole amministrazioni mediante interventi diretti, prioritariamente, a realizzare la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni unitamente alla revisione, in termini di riduzione, delle strutture periferiche, ove previste; la norma aveva disposto, inoltre, una riorganizzazione degli uffici ispettivi e la riduzione degli organismi operanti nelle amministrazioni dello Stato. Era stato altresì individuato per tutte le amministrazioni interessate un obiettivo di ridimensionamento della consistenza del personale adibito alle attività di supporto, mediante la riallocazione delle risorse umane addette ad attività strumentali, per la parte eccedente il 15 per cento di quello

complessivamente in servizio, in un processo di riconversione delle risorse umane interessate, sorretto anche dal ricorso ad adeguati percorsi formativi.

L'articolo 74 del decreto legge n. 112/2008

2.1. Il processo innescato dalla legge finanziaria per l'anno 2007 ha registrato un ulteriore ampliamento in base all'articolo 74 del decreto legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008. Sono state definite incisive misure attraverso il ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità . In particolare è stata prevista la riduzione del numero degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 per cento e al 15 per cento di quelli esistenti, con contestuale corrispondente riduzione delle dotazioni organiche, tenendo comunque conto per tale riduzione, degli interventi già posti in essere dalle Amministrazioni in attuazione del citato articolo 1, comma 404, della citata legge n. 296/2006[5].

La disposizione del 2008 ha, altresì, disposto una misura di riduzione del 10 per cento della spesa complessiva delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale ed un'ulteriore riduzione del 10 per cento del personale adibito alle attività di supporto: quest'ultima misura risulta aggiuntiva rispetto a quella già prevista dal citato comma 404, lett. f).

L'intervento di cui all'articolo 74 del decreto legge n. 112/2008, è stato posto in essere da alcuni ministeri congiuntamente a quello disposto dal comma 404, quali il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (d.P.R. 3.8.2009, n. 240), il Ministero della difesa (d.P.R. 3 agosto 2009, n. 145) e il Ministero dell'interno (d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210), mentre altri ministeri hanno operato disgiuntamente, tenuto conto delle misure già adottate in attuazione di quest'ultima disposizione.

Anche per le difficoltà riscontrate nell'applicazione della normativa in discorso da parte di molte amministrazioni, con l'art. 41, comma 10, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14, il termine originariamente previsto per il 30 novembre 2008 è stato differito al 31 maggio 2009.

Il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri si sono avvalsi della facoltà prevista da quest'ultima disposizione, procedendo, nel termine del 31 maggio

---

[5] Il termine inizialmente previsto per l'attuazione di queste disposizioni al 30 novembre 2008, è stato poi differito al 31 maggio 2009 dal comma 10 dell'art. 41 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14; in parallelo, semplificando il procedimento di organizzazione dei Ministeri, si sono introdotte modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, consentendo di provvedere, con decreto ministeriale di natura non regolamentare, anche alla distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero tra le strutture di livello dirigenziale generale, nonché di derogare alla eventuale distribuzione degli uffici di livello dirigenziale non generale stabilita nel regolamento di organizzazione del singolo Ministero.

2009, alla rideterminazione delle dotazioni organiche mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nelle more dell'adozione degli atti applicativi concernenti il ridimensionamento degli assetti organizzativi previsti dal citato articolo 74.

In particolare per il Ministero dell'economia e delle finanze - che con d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43 aveva dato attuazione a quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2007 - si sono adottati due dPCM del 28 novembre 2008, con cui sono state ridotte le dotazioni organiche del personale dirigenziale generale e non generale.

Nell'esercizio trascorso, per il Ministero degli affari esteri - per il quale con dPCM 29 maggio 2009 si era provveduto a ridurre le dotazioni organiche del personale della carriera diplomatica, del personale dirigenziale e non - è intervenuta la più ampia riorganizzazione disposta dal d.P.R. 19 maggio 2010, n. 95, recante "*Riorganizzazione del Ministero degli affari esteri, a norma dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*" (G.U. n. 145 del 24 giugno 2010).

Specifiche disposizioni hanno riguardato la Presidenza del Consiglio dei Ministri: l'articolo 2, comma 7-bis del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha disposto che in considerazione delle esigenze generali di compatibilità nonché degli assetti istituzionali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri assicurasse il conseguimento di economie, corrispondenti ad una riduzione degli organici dirigenziali pari al 7 per cento della dotazione di livello dirigenziale generale e del 15 per cento di quelli di livello non generale[6]. Con dPCM 5 agosto 2010 "*Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, recante Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio e rideterminazione delle dotazioni organiche dirigenziali*" (G.U. n. 250 del 1.10.2010), si è provveduto a sopprimere 7 posti di funzione dirigenziale di I fascia e 48 posti di funzione dirigenziale di II fascia.

Va tenuto conto altresì di quanto previsto, ad avvio della XVI Legislatura, dal decreto legge 16 maggio 2008 n. 85, convertito dalla legge 14 luglio 2008 n. 121, che aveva riportato il numero dei ministeri a dodici, in attuazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), numero cui si è poi aggiunto il Ministero della salute, in base alla legge 172/2009.

Va ricordato che l'art. 1, commi 16 e 17, del citato decreto legge n. 85 del 2008 aveva previsto l'emanazione di appositi regolamenti, per i ministeri di cui era previsto l'accorpamento, attraverso la ridefinizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di

---

[6] Inoltre, l'articolo 3, lettera a), del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha disposto l'eliminazione di posti negli organici dirigenziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre a quelli previsto da norme vigenti, complessivamente con un risparmio non inferiore a 7 milioni di euro.

primo livello, seguendo una logica di ristrutturazione e, nel contempo di riduzione della spesa. Si era infatti previsto che al termine del processo di riorganizzazione fosse ridotta di almeno del 20 per cento, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti, rispettivamente, per i ministeri di origine ed i ministeri di destinazione. Queste previsioni sono state dapprima attuate con riguardo al Ministero dello sviluppo economico (d.P.R. 28 novembre 2008, n. 197); al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d.P.R. 3 dicembre 2008, n. 211); al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17). Risulta in corso di perfezionamento l'iter dei provvedimenti relativi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed al Ministero della salute, scorporati, come si è detto, in base alla legge 172/2009[7].

Compiuta definizione attende anche il Ministero della giustizia, per il quale si era provveduto con due dPCM del 24 giugno 2010 a ridurre le dotazioni organiche del personale non dirigenziale appartenente al Dipartimento della giustizia minorile e degli Archivi notarili.

Nel rappresentare di seguito un quadro aggiornato degli atti di organizzazione emanati e già perfezionati o, comunque, in corso di perfezionamento, si riportano le allegate tabelle riepilogative con la sintesi delle risorse quantificate nelle relazioni tecniche[8] a corredo dei rispettivi provvedimenti.

Tavola – MINISTERI

MINISTERI	Attuazione articolo 74 d.l. 112/2008	Risparmi derivanti dalla riduzione posizioni I fascia	Risparmi derivanti dalla riduzione posizioni II fascia	Risparmi derivanti dalla rideterminazione delle dotazioni organiche personale aree	Totale risparmi previsti a regime
MINISTERO AFFARI ESTERI	(d.P.R. 19.5.2010, n. 95)	€ 0,00	€ 1.962.118,00	€ 14.450.335,00	€ 16.412.453,00
MINISTERO AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E MARE	(d.P.R. 3.8.2009, n. 240)	€ 486.053,31	€ 733.150,53	€ 2.903.038,92	€ 4.122.242,76
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO	(d.P.R. 28.11.2008, n. 97)	€ 766.666,67	€ 3.687.666,67	€ 20.165.081,53	€ 24.619.414,87
MINISTERO BENI E ATTIVITA' CULTURALI	(d.P.R. 2.07.2009, n. 91)	€ 625.122,69	€ 2.208.538,20	€ 77.269.305,00	€ 80.102.965,89
MINISTERO DIFESA	(d.P.R. 3.8.2009, n. 145)	€ 340.254,78	€ 2.133.519,30	€ 127.592.589,00	€ 130.066.363,08
MINISTERO ECONOMIA E FINANZE	(Schema di d.P.R. – Atto n. 281)	€ 1.500.000,00	€ 6.200.000,00	€ 63.295.837,00	€ 70.995.837,00
MINISTERO GIUSTIZIA	Schema di Regolamento non ancora trasmesso alle Camere	€ 948.545,55	€ 10.078.668,00	€ 226.678.914,43	€ 239.706.1277,98
MINISTERO INTERNO	(d.P.R. 24.11.2009, n. 10)	€ 2.368.437,48	€ 6.987.704,30	€ 17.622.520,19	€ 26.978.661,97

[7] Lo schema di d.P.R. recante Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato trasmesso al Senato il 12.1.2011. Lo schema di d.P.R. recante Regolamento di organizzazione del Ministero della salute è stato trasmesso al Senato il 3.12.2010.

[8] Le quantificazioni sottese ai richiamati provvedimenti sono distinte per le strutture dirigenziali generali; le strutture dirigenziali di secondo livello; il personale non dirigenziale.

MINISTERO ISTRUZIONE UNIVERSITA' E RICERCA	(d.P.R. 20.1.2009, n. 17)	€ 791.600,24	€ 6.265.815,00	€ 33.156.137,28	€ 40.213.552,52
MINISTERI POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI	(d.P.R. 22.7.2009, n. 129)	€ 230.836,00	€ 840.000,00	€ 7.494.112,00	€ 8.564.948,00
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	(d.P.R. 3.12.2008, n. 211)	€ 1.238.684,67	€ 2.580.617,69	€ 37.471.261,68	€ 41.290.564,04
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	(Schema di d.P.R. – Atto n. 320)	€ 613.359,20	€ 6.377.556,90	€ 74.189.191,88	€ 81.140.108,48
MINISTERO DELLA SALUTE	(Schema di d.P.R. – Atto n. 304)	€ 1.037.919,29	€ 3.696.577,64	€ 9.959.562,50	€ 14.694.060,43
TOTALE RISPARMI MINISTERI		€ 10.947.080	€ 53.751.932	€ 712.248.188	€ 776.947.202

Fonte: MEF – RGS

Nel considerare che ancora non pienamente realizzato appare il complessivo percorso di riorganizzazione delle amministrazioni statali, si osserva, a chiusura di questo primo quadro d'insieme, che a fronte di una logica di razionalizzazione proiettata anche nel lungo periodo, risultano privilegiati interventi di necessaria riduzione delle strutture, non sempre accompagnati da una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti: tali aspetti appaiono, invero, da approfondirsi anche alla luce del necessario percorso di redistribuzione di funzioni, strutture e risorse al sistema delle Autonomie.

In altri termini, insieme alla verifica - anche in una prospettiva di razionalizzazione non contingente - del raggiungimento degli obiettivi di risparmio, resta da monitorare l'attuazione degli ulteriori, maggiormente innovativi, obiettivi prefigurati in termini di riduzione della spesa e di complessiva riconsiderazione dei costi e della funzionalità degli apparati ministeriali.

In questa prospettiva, la norma indicava le principali strumentazioni organizzative da utilizzare nella concentrazione e nel riordino delle competenze degli uffici; nell'unificazione delle strutture con funzioni logistiche e strumentali e nella rivisitazione delle strutture periferiche.

Come già evidenziato nella scorsa relazione, le norme di cui all'art. 74, finalizzate anche ad una riduzione della spesa, nel prevedere puntuali obiettivi di riduzione degli uffici dirigenziali, del personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto[9], nonché delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ne prefiguravano la realizzazione nella prospettiva di una più ampia revisione degli assetti organizzativi esistenti. In

[9] Quanto alla riduzione delle dotazioni organiche al fine di assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto non eccedesse comunque il 10 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione veniva richiesto che, mediante processi di riorganizzazione e di formazione e riconversione, il personale addetto alle funzioni in parola fosse ridotto in misura non inferiore all'8 per cento all'anno fino al raggiungimento del limite predetto

sintesi, si è inteso innescare, nel raccordo sistematico delle richiamate normative, un processo che, partendo dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali, approdasse, oltre che alla soppressione di posti di organico, alla concreta individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività. E' stato peraltro segnalato[10] che l'attuazione della norma è stata interpretata, nella maggior parte dei casi, più come obbligo di adempimento che come intervento reale di riordino e di razionalizzazione degli uffici, sia centrali che periferici.

Scarsa attenzione ha avuto la possibilità per le amministrazioni di disciplinare, mediante appositi accordi, forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche.

In relazione alle amministrazioni centrali, il percorso di eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali va, infatti, strategicamente inquadrato nella prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso Regioni ed enti locali e con la necessità di riaggregazione delle residue funzioni mantenute allo Stato sul territorio. In tale logica vanno privilegiate modalità intese a consentire raccordi funzionali tra l'attività delle diverse componenti del sistema amministrativo statale operanti in ambito locale, ed il sistema delle autonomie territoriali, in attuazione del principio di leale collaborazione.

In definitiva, emergono modalità non sempre sinergiche nel complessivo percorso di razionalizzazione organizzativa, finalizzata anche ad obiettivi di riduzione della spesa, che andrebbe meglio inquadrata in un contesto di più ampia e strategica rivisitazione degli apparati e delle funzioni amministrative[11].

Ulteriori misure di riduzione delle strutture e del personale

2.2. Sempre in tema di riduzione degli assetti organizzativi, si segnala che l'articolo 2, comma 8-bis, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, avente per oggetto *"Proroga di termini previsti da disposizioni*

---

[10] Cfr. anche dalla Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione per Anno 2009. Si è osservato, tra l'altro, che" l'attività di riordino delle amministrazioni pubbliche, ha fatto rilevare l'apporto relativo dei tagli alle dotazioni organiche teoriche: il persistente regime formale di contenimento della spesa in amministrazioni di dimensioni ridotte ha di fatto determinato situazioni in cui, nei casi di mancanza di posizioni vacanti, per evitare la dichiarazione di esubero del personale, è stato concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze di operare un ridimensionamento programmato che andrà a concludersi soltanto quando si realizzeranno un numero di cessazioni tali da riallineare il personale in servizio con la dotazione organica ridotta nei termini prescritti dall'art. 74".

[11] Nella programmazione delle attività di controllo per l'anno 2011 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (Deliberazione n. 30/2010/G), sono programmate indagini sulla *Verifica dello stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici* e sulla *Riduzione degli assetti organizzativi ai sensi dell'articolo 74 del DL n. 112/08, con riguardo al DL n. 78/10, convertito nella legge n. 122/10.*

legislative", ha disposto un ulteriore intervento di riduzione degli assetti organizzativi che si aggiunge a quello già effettuato in base a quanto previsto dall'articolo 74 del DL 112/2008.

In particolare la citata disposizione prevede che le amministrazioni destinatarie delle nuove misure e già individuate nell'ambito applicativo definito dall'articolo 74, comma 1, provvedessero ad attuare, entro il 30 giugno 2010, un'ulteriore riduzione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e delle relative dotazioni organiche, in misura non inferiore al 10 per cento di quelli risultanti a seguito dell'applicazione del più volte citato articolo 74 ed alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale, ad esclusione degli enti di ricerca[12], apportando un'ulteriore riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa relativa 74[13].

Con riferimento a tale norma si segnala la circolare n. 9/2010 del 28 luglio 2010 della Presidenza del consiglio dei Ministri (Dipartimento della funzione pubblica) che fornisce alcune indicazioni interpretative delle misure di riduzione degli assetti organizzativi, fornendo la ricostruzione esegetica delle fonti interessate, definendo la portata applicativa della norma di riduzione degli assetti organizzativi attraverso indicazioni, criteri e modalità operative.

A chiusura di questo quadro d'insieme dei processi di ristrutturazione delle amministrazioni, le cui quantificazioni sono state sopra riportate, si ritiene altresì di rappresentare il quadro generale dell'andamento delle spese di funzionamento riconducibili, al macroaggregato 1, nel triennio 2008-2010.

Va precisato che nell'ambito dell'aggregato solo parte delle spese è da ricondurre agli interventi sopra descritti. L'andamento di tali spese va considerato alla luce delle politiche esposte nelle parti dedicate alle singole amministrazioni, volendosi qui rappresentare solo un sintetico quadro d'insieme.

Il prospetto seguente, che propone l'andamento delle spese di funzionamento tra il 2008 e il 2010 articolate per missioni, mostra come nel biennio 2009-2010 vi sia stata una più diffusa riduzione degli stanziamenti definitivi rispetto al biennio 2008-2009. Il totale delle spese di funzionamento è diminuito tra il 2010 e il 2009 del 3,3 per cento pari a circa 3.093 milioni di euro.

---

[12] Gli enti di ricerca sono destinatari soltanto della misura di riduzione delle strutture dirigenziali e dei relativi posti di organico e non devono procedere alla riduzione della dotazione organica relativa al personale non dirigenziale (art. 2, comma 8-bis, lett. b), della legge n. 25/2010.

[13] Va rilevato che il comma 8-quinquies del citato articolo 2, esclude dall'ambito applicativo della norma le amministrazioni che abbiano subito una riduzione delle risorse ai sensi dell' articolo 17, commi 4 e 6, del decreto legge n. 78/2009; il personale amministrativo operante presso gli Uffici giudiziari; il Dipartimento della protezione civile; le Autorità di bacino di rilievo nazionale; il Corpo della Polizia Penitenziaria; i magistrati; l'Agenzia italiana del farmaco; le strutture del comparto sicurezza, delle Forze armate, del Corpo nazionale dei VV.FF. gli avvocati e i procuratori dello Stato; il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

Si può notare come, sebbene non si possa esprimere una valutazione specifica sulla correlazione tra le politiche di risparmio attuate dalle amministrazioni e i dati finanziari riportati, l'anno 2010 sia il primo che mostra un andamento decrescente delle spese di funzionamento in valore assoluto.

Per una valutazione degli effetti finanziari delle riforme in essere occorre attendere il consolidarsi degli assetti organizzativi delle amministrazioni e soprattutto tener conto delle rilevanti differenziazioni di strutture e politiche, più ampiamente esposti nelle specifiche trattazioni di riferimento. A livello generale può considerarsi che il rapido susseguirsi di misure di contenimento e la portata innovativa delle recenti riforme organizzative hanno richiesto, da parte delle amministrazioni interessate, un notevole sforzo per l'adeguamento degli apparati: in una logica proiettata a consentire ulteriori e più approfondite analisi, anche l'introduzione e il consolidamento di strumenti come il budget economico e gli "anni persona" per il monitoraggio dell'impiego e del costo del personale, potranno fornire informazioni rilevanti nei prossimi cicli gestionali.

CONFRONTO TRA STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO (MAC 001): SUDDIVISIONE PER MINISTERI ANNI 2007 - 2010

	2007		2008		2009		2010		Variazione stanziamenti definitivi		
Ministeri	**Prev.iniz.. comp.**	**Prev. def. comp.**	**Prev. iniz. comp.**	**Prev. def. comp.**	**Prev. iniz. comp.**	**Prev. def. comp.**	**Prev. iniz. comp.**	**Prev. def. comp.**	**2008/2007**	**2009/2008**	**2010/2009**
Economia e finanze	5.072	5.639	5.051	5.858	5.482	6.047	5.656	6.080	3,9	3,2	0,6
Sviluppo economico	108	155	97	131	189	305	196	250	-15,3	133,2	-18,2
Lavoro	383	431	406	436	591	733	461	489	1,3	68,0	-33,3
Giustizia	5.703	6.167	5.640	6.129	5.964	6.539	5.833	6.089	-0,6	6,7	-6,9
Affari esteri	982	1.056	1.030	1.089	968	1.065	991	1.053	3,1	-2,2	-1,2
Istruzione	40.648	43.022	40.894	46.290	43.784	45.948	44.154	44.904	7,6	-0,7	-2,3
Interno	9.339	10.095	9.477	10.323	9.616	11.209	9.676	10.198	2,3	8,6	-9,0
Ambiente	90	123	94	124	89	110	90	108	0,3	-10,7	-2,5
Infrastrutture	146	188	146	179	1.037	1.320	1.070	1.257	-5,1	638,3	-4,8
Comunicazioni	77	90	75	80					-11,6		
Difesa	15.614	18.269	15.661	18.968	16.037	19.064	15.967	18.469	3,8	0,5	-3,1
Politiche Agricole	496	609	514	563	580	618	635	728	-7,6	9,9	17,8
Beni e attività culturali	921	1.104	894	1.000	880	998	884	986	-9,4	- 0,2	-1,2
Salute	167	300	187	228			195	254	-23,9		
Trasporti	843	1.038	863	1.008					-2,9		
Università	415	423	459	458					8,2		
Solidarietà sociale	19	42	22	31					-25,8		
Commercio internazionale	22	27	19	20					-28,4		
Totale complessivo	81.045	88.777	81.530	92.914	85.217	93.956	85.806	90.863	4,7	1,1	-3,3

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati sistema informativo MEF RGS

CONFRONTO TRA STANZIAMENTI INIZIALI E DEFINITIVI DELLE SPESE DI FUNZIONAMENTO (MAC 001): SUDDIVISIONE PER MISSIONI ANNI 2008 - 2010

Missioni	2008		2009		2010		Variazione % tra stanziamenti definitivi	
	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	Prev. iniz. comp.	Prev. def. comp.	2009/2008	2010/2009
Amm. gen. e sup. alla rap. gen. di Gov. dello Stato sul territorio	350.069.428	555.693.353	422.263.340	577.406.948	463.269.332	491.724.671	3,9	- 14,8
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	33.996.791	37.975.137	28.671.368	36.333.984	26.968.585	38.131.954	-4,3	4,9
L'Italia in Europa e nel mondo	729.177.091	759.713.378	757.433.977	834.142.175	919.127.761	965.026.296	9,8	15,7
Difesa e sicurezza del territorio	15.549.261.150	18.885.716.729	15.941.708.424	18.985.603.329	15.866.790.548	18.393.740.437	0,5	-3,1
Giustizia	5.610.592.165	6.095.783.799	5.934.092.646	6.505.220.655	5.806.177.592	6.060.204.206	6,7	-6,8
Ordine pubblico e sicurezza	8.734.972.276	9.400.835.824	9.439.496.931	10.513.490.801	9.444.001.237	9.902.076.419	11,8	-5,8
Soccorso civile	1.741.261.520	1.952.965.992	1.777.964.427	2.132.000.998	1.830.049.263	1.953.514.426	9,2	-8,4
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	98.377.559	117.093.780	96.268.429	117.120.727	98.059.897	110.996.269	0,0	-5,2
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	8.325.246	12.446.773	8.691.337	18.183.583	7.327.399	9.876.470	46,1	-45,7
Competitivita' e sviluppo delle imprese	28.278.304	40.147.310	32.007.618	99.856.980	33.547.574	50.828.713	148,7	-49,1
Regolazione dei mercati	9.745.279	12.130.204	10.848.227	12.649.119	11.115.635	18.383.862	4,3	45,3
Diritto alla mobilita'	269.136.241	365.285.145	262.701.699	384.029.093	281.224.095	402.624.920	5,1	4,8
Infrastrutture pubbliche e logistica	96.348.011	109.361.202	111.579.827	130.473.913	93.507.901	109.191.945	19,3	-16,3
Comunicazioni	15.365.885	44.275.770	48.918.820	54.526.110	51.619.492	63.801.490	23,2	17,0
Commercio internaz. ed internazionaliz. del sistema produt.	10.710.535	12.429.580	11.497.375	12.534.637	12.544.603	14.133.101	0,8	12,8
Ricerca e innovazione	99.859.858	131.145.436	131.772.203	154.779.539	166.441.487	183.856.474	18,0	18,8
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	220.221.834	257.000.005	260.435.575	282.205.967	295.473.749	334.363.136	9,8	18,5
Casa e assetto urbanistico	18.831.770	20.342.377	11.026.235	12.516.934	6.192.022	6.776.619	-38,5	-45,9
Tutela della salute	116.659.439	137.697.774	125.944.998	168.803.922	149.750.890	187.905.699	22,6	11,3
Tutela e valoriz. dei beni e attivita' culturali e paesag.	703.964.643	783.862.391	697.032.789	799.660.458	666.248.356	761.480.881	2,0	-4,8
Istruzione scolastica	40.792.298.291	46.160.610.036	43.269.535.616	45.382.299.726	43.622.424.290	44.300.776.903	-1,7	-2,4
Istruzione universitaria	434.028.269	430.466.758	414.738.499	424.359.596	421.240.954	475.141.387	-1,4	12,0
Diritti sociali, solidarieta' sociale e famiglia	100.036.361	137.015.641	63.345.796	85.856.810	94.263.803	108.678.973	-37,3	26,6
Politiche previdenziali	6.339.022	6.785.969	5.212.113	6.516.298	5.847.785	6.686.805	-4,0	2,6
Politiche per il lavoro	25.439.640	29.835.406	26.982.203	34.084.099	364.141.969	379.847.892	14,2	1.014,4
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	91.023.958	93.043.968	89.551.339	109.065.867	76.661.527	99.897.836	17,2	-8,4
Sviluppo e riequilibrio territoriale	27.806.714	33.125.112	25.118.706	37.356.727	30.329.645	36.199.056	12,8	-3,1
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	3.262.991.205	3.759.521.020	3.494.394.522	3.828.868.430	3.723.346.006	3.955.909.980	1,8	3,3
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbl	2.177.756.683	2.366.827.033	1.632.012.886	2.149.700.844	1.148.011.715	1.363.290.547	-9,2	-36,6
Giovani e sport	158.054.753	155.641.944	76.532.456	63.669.202	89.963.254	75.205.965	-59,1	18,1
	81.530.094.305	92.913.939.229	85.217.219.697	93.956.317.470	85.805.668.366	90.863.273.333	1,1	-3,3

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati sistema informativo MEF RGS

Ai fini di una verifica delle spese relative al personale dei Ministeri (categoria I all'interno delle spese di funzionamento in commento) si riporta una tavola sintetica che mostra l'andamento nell'arco temporale 2007-2010.

Il valore complessivo delle spese risulta in riduzione tra il 2010 e il 2009 (-1.41 per cento) a differenza di quanto riscontrabile per gli anni precedenti.

Si evidenzia una flessione delle spese per le due amministrazioni che assorbono la maggiore quantità di spesa di personale. In particolare per il Ministero dell'istruzione, che assorbe quasi il 50 per cento delle risorse, emerge una riduzione del 2,4 per cento. Va qui considerata l'incidenza dei risparmi conseguenti anche alle misure di razionalizzazione per la Scuola (di cui all'art. 64 della legge n. 133/2008).

In flessione anche le spese di personale del Ministero della difesa (-0,47 per cento) che complessivamente incidono sul totale delle spese per il 19.2 per cento.

ANDAMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE (MAC 001, CAT 01)

	2007	2008	2009	2010	Variazione % stanz. def.		
	Prev.Def. Comp.	Prev.Def. Comp.	Prev.Def. Comp.	Prev.Def .Comp.	2008/2007	2009/2008	2010/2009
Economia e finanze	3.992,68	4.093,30	4.279,10	4.477,85	2,52	4,54	4,64
Sviluppo economico	95,37	89,07	170,02	180,05	-6,61	90,89	5,90
Lavoro	327,48	349,53	505,09	379,00	6,73	44,51	-24,96
Giustizia	5.319,18	5.334,53	5.509,77	5.347,19	0,29	3,28	-2,95
Affari esteri	813,33	832,64	851,24	858,69	2,37	2,23	0,88
Istruzione	39.338,29	42.762,30	42.482,63	41.458,62	8,70	-0,65	-2,41
Interno	7.957,77	8.283,98	8.544,11	8.370,23	4,10	3,14	-2,04
Ambiente	57,07	60,19	62,86	59,97	5,46	4,44	-4,60
Infrastrutture	126,90	129,20	919,47	891,54	1,81	611,67	-3,04
Comunicazioni	74,20	65,51			-11,71		
Difesa	14.590,93	15.122,13	15.198,99	15.127,42	3,64	0,51	-0,47
Politiche Agricole	485,72	437,64	505,91	603,55	-9,90	15,60	19,30
Beni e attività culturali	850,53	776,22	794,28	797,00	-8,74	2,33	0,34
Salute	118,49	127,40		145,16	7,52		
Trasporti	678,49	691,73			1,95		
Università	356,37	390,41			9,55		
Solidarietà sociale	12,97	15,56			19,92		
Commercio internazionale	19,24	15,23			-20,82		
Totale complessivo	75.215,01	79.576,55	79.823,47	78.696,27	5,80	0,31	-1,41

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati sistema informativo MEF RGS

Per completezza, infine, si propongono i dati relativi all'andamento degli impegni e dei pagamenti tra il 2007 e il 2010 con riferimento alle spese di funzionamento delle

amministrazioni. In generale si conferma un valore elevato del rapporto pagamenti-impegni, principalmente riconducibile alla natura delle spese in esame. In particolare nella tabella che segue è stata confrontato il rapporto medio pagamenti-impegni tra il 2007 e il 2009, con il valore dell'anno 2010. In rosso sono evidenziati i valori medi al di sotto del valore riportato per l'anno 2010.

SPESE DI FUNZIONAMENTO (MAC 001) : ANDAMENTO DEGLI IMPEGNI E DEI PAGAMENTI DI COMPETENZA

Milioni di euro

	2007		2008		2009		2010		Rapporto pagamenti-impegni				
Ministero	**Imp.**	**Pag. comp.**	**Imp.**	**Pag. comp.**	**Imp.**	**Pag. comp.**	**Imp.**	**Pag. comp.**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**rapporto medio pagamenti /impegni 2007/2009**
Economia e finanze	5.404	4.961	5.383	5.072	5.118	4.881	5.224	4.858	91,8	94,2	95,4	93,0	93,80
Sviluppo economico	134	125	117	114	286	251	236	215	92,9	97,3	87,8	91,3	92,68
Lavoro	389	383	379	378	662	590	408	383	98,4	99,6	89,1	94,0	95,69
Giustizia	5.709	5.501	5.744	5.593	5.967	5.785	5.848	5.800	96,4	97,4	97,0	99,2	96,89
Affari esteri	959	928	997	968	978	954	927	903	96,8	97,1	97,5	97,4	97,12
Istruzione	41.787	41.678	45.118	45.591	44.798	44.446	43.825	43.692	99,7	101,0	99,2	99,7	100,00
Interno	9.543	9.051	9.546	9.245	10.806	10.422	9.891	9.386	94,8	96,8	96,4	94,9	96,05
Ambiente	114	95	111	84	97	81	97	77	83,8	75,8	82,9	79,9	80,80
Infrastrutture	165	148	148	158	1.175	1.078	1.164	1.048	89,8	106,6	91,8	90,0	96,09
Comunicazioni	86	84	74	76	-		-		98,0	103,2			
Difesa	17.671	16.712	18.597	17.669	18.933	18.106	18.165	16.666	94,6	95,0	95,6	91,7	95,07
Politiche Agricole	572	487	529	479	577	542	657	616	85,0	90,7	94,0	93,7	89,89
Beni e attività culturali	755	889	765	875	934	917	914	914	117,6	114,5	98,2	100	110,10
Salute	283	196	199	176	-		235	195	69,3	88,5		83,0	78,90
Trasporti	994	892	964	830	-		-		89,7	86,1			
Università	406	438	414	436	-		-		108,0	105,2			
Solidarietà sociale	33	17	22	15	-		-		52,7	69,7			
Commercio internazionale	24	23	18	18	-		-		94,3	102,1			

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati sistema informativo MEF - RGS

Profili organizzativi e del lavoro nella P.A.

3. La recente evoluzione normativa ha evidenziato sul piano programmatico interrelazioni sempre più strette tra i profili del lavoro nella P.A. e quelli della riorganizzazione amministrativa.

Con riguardo alle risorse derivanti dai risparmi sui costi di funzionamento in base ai previsti processi di ristrutturazione da destinare anche alla contrattazione integrativa, si ricorda che l'art. 2, commi 32, 33 e 34, della legge finanziaria per il 2009 (legge n. 203/2008) ha meglio precisato le modalità e le fonti di finanziamento per la riassegnazione alla contrattazione

integrativa di risorse ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 61 del DL n. 112 del 2008 (riduzioni delle spese per organi collegiali, per studi e incarichi di consulenza, per convegni, sponsorizzazioni, etc.)[14]. Si prevede la riassegnazione, a diverso titolo, di eventuali economie aggiuntive oppure di risparmi di spesa a carattere organizzativo o scaturenti da interventi di razionalizzazione della spesa del personale.

Oltre alla modalità di rifinanziamento (comma 32) prevista dall'art. 61, comma 17, del DL 112/2008 sono state previste ulteriori metodologie di recupero: i risparmi sulla spesa di personale (ulteriori rispetto a quelli già considerati ai fini della determinazione dei saldi di bilancio) e i cosiddetti "risparmi organizzativi", cioè le economie connesse alla riduzione dei costi di funzionamento delle amministrazioni. Questi ultimi dovranno essere utilizzati per remunerare, per una quota non superiore al trenta per cento delle risorse risparmiate grazie ai processi di riorganizzazione e di innovazione delle amministrazioni pubbliche, il "premio di efficienza", destinato per due terzi a premiare i dipendenti che hanno contribuito alla realizzazione di tali processi di ristrutturazione - secondo criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva integrativa - e, dall'altra, per un terzo, ad incrementare le disponibilità finanziarie per la contrattazione stessa (cfr. art. 27 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150). La norma presenta alcuni meccanismi di verifica della effettività del risparmio conseguito, finalizzati ad evitare che le singole amministrazioni possano utilizzare risparmi ai fini del riconoscimento del premio di efficienza, senza un effettivo accertamento della loro esistenza. A tal proposito si prevede, infatti, che i risparmi in questione debbano risultare in modo esplicito dalla documentazione allegata alla "Relazione di performance" di competenza di ciascuna amministrazione, come previsto dall'art. 10 c.1 lett. B dello stesso decreto legislativo n. 150 del 2009. La disposizione richiede inoltre, che la documentazione afferente ai risparmi debba essere validata dall'Organismo di valutazione di cui all'art. 14 del d.lgs. 150/09 e verificati dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato[15].

---

[14] Il comma 17 dell'art. 61 citato ha disposto che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e dalle maggiori entrate derivanti dallo stesso articolo 61, salvo specifiche esclusioni, siano versate dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria annualmente ad apposito capitolo dell'entrata di bilancio dello Stato e riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente. La dotazione del fondo era stabilita in 200 milioni di euro annui a decorrere dal 2009, incrementata con le somme riassegnate come sopra indicato (l'art. 2, comma 65 della legge finanziaria per il 2010 ha ridotto la dotazione del fondo di 100 milioni di euro a decorrere dal 2010). Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze, una quota del predetto fondo può essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, inclusa l'assunzione di personale in deroga ai limiti stabiliti dalla legislazione vigente ai sensi e nei limiti di cui al comma 22 del medesimo articolo 61. Le somme destinate alla tutela della sicurezza pubblica sono ripartite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tra le unità previsionali di base interessate. Un'ulteriore quota dello stesso fondo può essere destinata al finanziamento della contrattazione integrativa, con specifico riferimento alle amministrazioni interessate dall'articolo 67, comma 5 ovvero di quelle di cui al comma 2 del medesimo articolo 67.

[15] In attuazione della prima fonte di finanziamento della contrattazione integrativa (art. 61, comma 17) è stato emanato il decreto del Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione del 23 dicembre 2009, con cui sono

Sempre con riguardo ai raccordi tra profili del lavoro nella P.A. e riorganizzazione amministrativa, specifica tematica ha riguardato il problema della immediata applicazione o meno dell'art. 19, del decreto legislativo n. 150 del 2009, in relazione all'art. 65 del citato decreto, alla luce anche di quanto disposto dall'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 (blocco dei rinnovi contrattuali).

La Commissione indipendente per la valutazione, trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) ha deliberato (Delibera n. 111/2010) che le amministrazioni devono procedere alla definizione e adozione dei Sistemi di misurazione e valutazione anche della performance individuale e a darne concreta applicazione nei termini legislativamente previsti, indipendentemente dall'adeguamento alle disposizioni di cui al Titolo III del decreto legislativo n. 150 del 2009 della contrattazione collettiva integrativa vigente e, comunque, dall'operatività delle previsioni di cui all'art. 19, alla luce della citata sopravvenuta normativa.

Da segnalare nel recente periodo l'intensa attività interpretativa svolta dal Dipartimento della funzione pubblica sia con riguardo alla riduzione degli assetti organizzativi e agli interventi di razionalizzazione di amministrazioni ed enti pubblici, che alla programmazione del fabbisogno di personale, ed alle autorizzazioni a bandire e ad assumere, ovvero a prorogare i termini in materia di assunzioni. Sono state fornite puntuali indicazioni anche in ordine alla disciplina dell'accesso agli impieghi presso le pubbliche amministrazione, alle nuove modalità relative allo svolgimento dei concorsi pubblici e all'accesso alla qualifica di dirigente di prima fascia.

Nell'ottica di raccordo con la riorganizzazione amministrativa, particolare rilievo riveste la disciplina del lavoro flessibile, così come quella degli incarichi di studio e consulenza: si tratta di temi di notevole rilevanza - non solo per gli aspetti connessi con l'organizzazione del lavoro e degli uffici, ma anche per le implicazioni che ne derivano. Significativa l'attività di monitoraggio svolta in primo tempo sulla base di un'adesione volontaria da parte delle amministrazioni, in assenza di una norma di diritto positivo che disponesse la rilevazione, successivamente intervenuta (art. 17, commi 26 e 27, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78

---

state distribuite parte delle risorse del fondo previsto dal comma 17, primo periodo, dell'articolo 61, per un ammontare complessivo di euro 48,9 milioni di euro. Relativamente alla seconda fonte di finanziamento (risparmi sulla spesa di personale) è stato emanato il dPCM del 2 luglio 2009 che ha stabilito che l'accertamento dei suddetti risparmi deve essere effettuato da ciascuna amministrazione, la quale, attraverso la predisposizione di una relazione tecnica certificata dal collegio sindacale o dall'Ufficio centrale del bilancio, deve attestare la neutralità finanziaria delle risorse individuate. Solo dopo tale verifica, con i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 3 settembre 2009 e del 24 dicembre 2009 (ai sensi dell'art. 7-ter, comma 15, del DL 5/2009), è stato comunicato a ciascuna amministrazione ed ente interessato l'entità delle risorse attribuibili ai fini dell'utilizzazione per la contrattazione integrativa. Sono stati riassegnati in questa maniera, rispettivamente, gli importi di 247,7 milioni di euro e 18,5 milioni di euro.

convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, che ha novellato gli artt. 36 e 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Dal punto di vista operativo, con la direttiva n. 2/2010 del 16 febbraio 2010, vengono previsti nello specifico i destinatari ed i contenuti del monitoraggio del lavoro flessibile introdotto dal nuovo articolo 36, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Sono state, altresì, richiamate le responsabilità dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, a norma dell'art. 15 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione alla promozione della cultura della responsabilità per il miglioramento della performance, del merito, della trasparenza e della integrità, e quelle degli Organismi indipendenti di valutazione della performance, cui l'art. 14 dello stesso d.lgs. 150/2009 assegna il compito di promuovere ed attestare l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e di integrità da parte dell'amministrazione presso cui operano. Ciò anche alla luce di quanto previsto dall'art. 11, comma 2, in relazione alle valutazioni di merito richieste sulla effettiva gestione delle risorse e sull'utilizzo delle tipologie di lavoro flessibile al fine della verifica di eventuali responsabilità dirigenziali connesse con un eventuale irregolare utilizzo, e dei relativi riflessi nell'erogazione della retribuzione di risultato.

In apposita circolare[16], concernente la ricognizione dei principi generali in materia di programmazione triennale del fabbisogno si è ribadito - a conferma delle interazioni tra le normative di contenimento della spesa e di funzionalità delle p.a. - l'obbligo di trasparenza sui siti istituzionali di ogni aspetto dell'organizzazione e quindi anche sulle dotazioni organiche, i presenti in servizio e la programmazione triennale del fabbisogno. La nota analizza per ciascun destinatario le rispettive misure di adeguamento al principio del contenimento della spesa, in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica, delle politiche di reclutamento di personale. In particolare, per gli Enti di ricerca, viene fornita una completa ricognizione della disciplina assunzionale attuale, in attesa del relativo riordino.

Sotto un ulteriore diverso versante, inteso ad assicurare piena convergenza sia per i dipendenti pubblici che per quelli privati nell'attuazione della disposizioni di legge, si segnala l'uniformato regime legale del rilascio e della trasmissione dei certificati in caso di assenza per malattia[17]. Vanno, infine, posti in evidenza i profili applicativi delle nuove disposizioni in

---

[16] Cfr. circolare n. 46078 in data 18 ottobre 2010.

[17] Cfr. circolare n. 1/2010/DFP/DDI dell'11 marzo 2010 recante indicazioni operative in materia di trasmissione in via telematica dei certificati di malattia; circolare 1/2011/DFP/DDI del 23 marzo 2011 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione recante ulteriori indicazioni in materia di trasmissione in via telematica dei certificati di malattia. Inoltre, con circolare 4/2011 del 18 marzo 2011 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali sono state fornite nuove istruzioni operative finalizzate ad assicurare l'attuazione dell'articolo 25 della legge n. 183 del 2010. Tale disposizione ha, infatti, previsto che *"al fine di assicurare un quadro completo delle assenze per malattia nei settori pubblico e privato, nonché un efficace sistema di controllo delle stesse, a decorrere dal 10 gennaio 2010, in tutti i casi di assenza per malattia dei dipendenti di datori di lavoro privati, per il rilascio e la trasmissione dell'attestazione di malattia si applicano le disposizioni di cui all'articolo 55-septies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*.

materia di procedimento disciplinare, dettate dagli articoli da 55 a 55-*sexies* del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, presi in considerazioni dalla circolare 14/2010 del 23 dicembre 2010 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione[18].

Il riordino degli enti pubblici

4. La linea ispiratrice del generale percorso di razionalizzazione organizzativa degli apparati pubblici, finalizzato ad obiettivi di riduzione della spesa, ha assunto particolare problematicità con riguardo alle misure volte alla soppressione ed al riordino degli enti pubblici. Come già posto in evidenza nel passato, si sono registrate negli anni, numerose disposizioni intese a eliminare, ridurre, o comunque a riordinare tali strutture. Senza qui ripercorrere le tappe basta richiamare il DL n. 112 del 2008 art. 26, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (cosiddetto "taglia-enti"), che ha disposto la soppressione degli enti pubblici non economici di minori dimensioni, la cui persistente validità non fosse stata "confermata" con decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa. La stessa norma, inoltre, prevedeva la soppressione di tutti gli enti pubblici non economici, per i quali, alla scadenza prevista, non fossero stati emanati i regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Il termine originariamente fissato al 31 marzo 2009 è stato prorogato al 31 marzo 2010 dall'art. 3, comma 3-bis, DL 3 novembre 2008, n. 171, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 205 e successivamente al 31 ottobre 2010 dal DL 30 dicembre 2009 n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

A fronte di una così ampia impostazione di riordino, in questa sede, senza peraltro operare alcun bilancio complessivo, ci si limita a delle considerazioni di taglio generale, maggiormente ancorate all'analisi della relazione sul rendiconto.

Si osserva, in primo luogo, la pluralità di riferimenti e fonti normative rinvenibili nei percorsi di riordino per quanto attiene agli enti pubblici nazionali ed alle agenzie, in odine a cui gli adempimenti di cui all'art. 26 del DL 112/2008 si sono incrociati con quelli previsti dallo stesso decreto legge all'art. 74, o anche ad ulteriori interventi, talora di analoga ampia portata e valenza normativa, talora specificamente riferiti a singoli comparti o a singoli enti.

---

[18] Tale circolare, premesso il richiamo a quanto stabilito dal comma 1 dell'articolo 55, come modificato dall'articolo 68 del d.lgs. n. 150 del 2009, in base al quale le disposizioni da 55 a 55-*sexies* costituiscono norme imperative ai sensi e per gli effetti degli articolo 1339 e 1419, secondo comma, codice civile , ha fornito indicazioni concernenti le modalità di pubblicizzazione del codice disciplinare, gli aspetti concernenti la titolarità dell'azione disciplinare e l'irrogazione delle sanzioni disciplinari nei confronti dei dirigenti per le ipotesi di illecito nei casi di mancata collaborazione con l'autorità disciplinare procedente e di mancato esercizio o decadenza dell'azione disciplinare, le ipotesi di ripresa e riapertura del procedimento disciplinare a seguito della comunicazione della sentenza di condanna del dipendente.

Una seconda generale considerazione attiene al disegno di ricomposizione delle funzioni a livello centrale, essendo stata prevista dall'articolo 26 la contestuale attribuzione delle funzioni esercitate da ciascun ente soppresso all'amministrazione vigilante ovvero, nel caso di pluralità di amministrazioni vigilanti, a quella titolare delle maggiori competenze nella materia che ne è oggetto. Tale rapporto viene ad emergere anche per quanto riguarda i processi di riduzione di strutture ed organici.

Tale riconduzione ai ministeri si rinviene anche in altre misure di urgenza, ed in particolare in quelle disposte dall'art. 7 del citato decreto legge n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010 rubricato appunto *Soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici.* Va evidenziato che in base a tale disposizione sono diversi gli enti soppressi[19], direttamente indicati, o ricompresi nell'allegato 2 cui la norma fa espresso richiamo[20].

La stessa normativa ha inoltre disposto, al fine di razionalizzare e semplificare le funzioni di analisi e studio in materia di politica economica, la soppressione dell'Istituto di studi e analisi economica (Isae), le cui funzioni e risorse sono state assegnate al Ministero dell'economia e delle finanze e all'ISTAT.

Al riguardo, aspetti peculiari presenta il riordino dell'ISTAT, avvenuto con il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010. In particolare il provvedimento afferma innovativamente (al di là dei profili strettamente riconducibili alla generale previsione di riordino in discorso) che i compiti suddetti dovranno essere esercitati anche al fine di dare attuazione al regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee; al regolamento (CE) n. 177/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008; ai principi contenuti nella raccomandazione della Commissione europea del 25 maggio 2005, relativa all'indipendenza, all'integrità e alla responsabilità della autorità statistiche nazionali e comunitarie. Si intende in tal modo assicurare un raccordo stretto con i principi e le regole europee, di particolare rilevanza anche ai fini di governo della statistica e della finanza pubblica.

---

[19]Nell'ambito della manovra finanziaria disposta con il citato decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, sono stati soppressi i seguenti Enti: Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA); Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL); Istituto postelegrafonici (IPOST); Ente nazionale assistenza magistrale (ENAM); Istituto per gli affari sociali (IAS); Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori, scultori, musicisti, scrittori e autori drammatici (ENAPPSMSAD); Istituto di studi e analisi economica (ISAE); Ente italiano montagna (EIM); Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN); otto Stazioni sperimentali per l'industria; Istituto per la promozione industriale (IPI); Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale (Centro Portici); Comitato nazionale italiano per il collegamento fra il Governo italiano e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (Comitato FAO); Ente teatrale italiano (ETI); Ente nazionale delle sementi elette (ENSE); Istituto nazionale per le conserve alimentari (INCA); le stazioni sperimentali di cui all'allegato 2 dell'art. 7.

[20] Gli enti di cui sono soppressi e i compiti e le attribuzioni esercitati sono trasferiti alle amministrazioni corrispondentemente indicate.

Ad altra fonte normativa (articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69)[21] si connette il riordino del Centro di formazione studi (FORMEZ), che ha assunto la denominazione di «FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A», avvenuto con d.lgs. 25 gennaio 2010 n. 6 (G.U. 8 febbraio 2010, n. 31): la norma ha qualificato tale ente come associazione riconosciuta, con personalità giuridica di diritto privato sottoposta al controllo, alla vigilanza, ai poteri ispettivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica.

Con riguardo ad ulteriore fonte normativa, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99, è stato emanato il d.lgs. n. 23 del 15 febbraio 2010, recante riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

In un rapido cenno alle Agenzie, va considerato che a fronte dell'originario unitario disegno prefigurato dal decreto legislativo n. 300/1999 (sezione II del capo II del titolo V), si rinvengono talora figure soggettive diverse a cui sono affidati specifici compiti.

In tal senso si richiama il compito affidato all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) quale Autorità di *audit* ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, lettera c) del regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006 dalla legge n. 96/2010, che (art.25) ha previsto l'individuazione, nell'ambito delle amministrazioni, delle Autorità competenti in materia con riguardo alla gestione, certificazione e controllo nelle procedure di erogazione dei contributi comunitari.

Nell'anno 2010, si registra, in particolare, il DL n. 4/2010, convertito dalla legge n. 50/2010, che ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia organizzativa e contabile e posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno.

Peculiare valenza riveste la legge n. 240/2010, che ha recato norme in materia di organizzazione delle università, prevedendo sperimentazioni di modelli funzionali e organizzativi, ivi comprese modalità di composizione e costituzione degli organi di governo e forme innovative di organizzazione della didattica e della ricerca (art. 1), nonché la possibilità di federazione e fusione di atenei (art. 3).

Ulteriori specifiche misure concernono il riordino degli enti operanti nel settore della internazionalizzazione delle imprese (in base alla delega legislativa prevista dall'art. 12, comma 2, delle legge n. 99/2009, riguardante, tra gli altri, l'Ice e la Simest S.p.A.) e la riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute

---

[21] In attuazione dall'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ulteriori interventi hanno riguardato il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) che ha assunto la denominazione DigitPA e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), d.lgs. 1° dicembre 2009 n. 177 (G.U. 14 dicembre 2009, n. 290).

(in base alla delega legislativa di cui all'art. 2 della legge n. 183/2010, c.d. "*collegato lavoro*")[22].

Da questa rapida e non esaustiva ricognizione si rinviene, dunque, una pluralità di fonti normative ed un susseguirsi di disposizioni, che seppure generalmente riconducibili ad esigenze di risparmi e di razionalizzazione[23], si sono poi talora attuate innestandosi su specifici impianti ed assetti organizzativo-funzionali.

Nel prendere positivamente atto di una maggiore incisività dell'azione di riordino ne vanno dunque monitorati i complessi adempimenti.

Sotto un aspetto di ordine generale rileva la complessità della ricognizione da operare, anche sotto il profilo del regime giuridico e contabile-finanziario delle diverse figure soggettive in cui trovano concreta definizione le strutture amministrative pubbliche o che comunque sono alimentate da risorse pubbliche, come le società a totale o prevalente capitale pubblico: anche esse risultano interessate dalle misure di riassetto e di riduzione della spesa. Particolare rilievo ha la dimensione riferita agli enti locali, esaminata nel successivo paragrafo.

Sempre con tale finalità, va segnalata in proposito l'attività del Dipartimento della Funzione Pubblica, avviata in base all'art. 1 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria per l'anno 2007), ai fini dell'acquisizione delle informazioni relative ai consorzi e/o alle società di cui fanno parte le amministrazioni pubbliche[24].

Nel complessivo quadro evolutivo delle figure soggettive pubbliche, che segna il raccordo sempre più marcato tra profili strutturali e profili finanziari[25], il sintetico richiamo qui effettuato risponde all'esigenza di evidenziare taluni significativi interventi normativi, ponendo in luce aspetti rilevanti sotto il profilo generale.

---

[22] In tal senso cfr. la legge n. 183/2010, per la parte in cui ha previsto la riorganizzazione degli enti, istituti e società vigilati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero della salute (art. 2), nonché la costituzione di Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni che sostituiscono, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità ed i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva (art. 21).

[23] L'unitarietà di fondo si rinviene ad es. nel comma 31-octies, che dispone che le amministrazioni destinatarie delle funzioni degli enti soppressi ai sensi dei commi precedenti, in esito all'applicazione dell'articolo 74 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell' articolo 2, comma 8-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, rideterminano, senza nuovi o maggiori oneri, le dotazioni organiche, tenuto conto delle vacanze così coperte, evitando l'aumento del contingente del personale di supporto nel rispetto di quanto previsto dall' articolo 74, comma 1, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

[24] Cfr. Relazione presentata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione al Parlamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 591, della menzionata legge n. 296/2006, trasmessa alla Presidenza della Camera dei Deputati il 4 febbraio 2010. In base alla circolare n. 1/2010 del 14 gennaio 2010, del Dipartimento della Funzione Pubblica si prevede anche la periodica trasmissione alla Corte dei conti dell'elenco delle amministrazioni inadempienti rispetto agli obblighi di pubblicazione e di comunicazione previsti dalle normative prima richiamate.

[25] Cfr. anche la relazione di cui alla deliberazione n. 3/2010/G del 12.2.2010 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, concernente il fenomeno delle "privatizzazioni".

A fronte, infatti, di principi tendenzialmente uniformi di razionalizzazione e riordino e riduzione della spesa, avviati con più intensa accelerazione nel recente periodo, non appare ancora agevole comporre una sintesi ed una ricognizione unitaria dell'attuazione di normative di ampia portata. Queste, che, come si è detto, sono spesso non riferite al solo apparato statale, per altri versi ne rafforzano i legami funzionali.

In definitiva, se le linee di fondo dei diversi interventi normativi hanno inteso intensificare sensibilmente gli obiettivi di razionalizzazione, si ritiene peraltro essenziale evitare ogni rischio del possibile persistere di duplicazioni strutturali o funzionali. Una occasione significativa, anche con riguardo ai profili più strettamente organizzativi, può scaturire dai percorsi di attuazione della riforma approvata con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 *"Legge di contabilità e finanza pubblica"*, sia sotto il versante dell'armonizzazione dei bilanci che di attuazione dei principi di consolidamento cui si è fatto cenno[26].

L'estensione degli interventi alle autonomie territoriali

5. Nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita, il legislatore nazionale ha configurato sia obblighi delle autonomie locali di adeguamento dei sistemi ordinamentali alle norme di principio, vincolistiche o limitatrici, sia ambiti sempre più ampi, di diretta applicazione di disposizioni specifiche, alcune rivolte alle amministrazioni di cui all'art. 1 comma 2, del d.lgs. 165/2001, altre alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di cui si è parlato in precedenza. Il legislatore nazionale, nella funzione di coordinamento della finanza pubblica, ha quindi configurato ambiti a "cerchi concentrici", ai quali rivolgere distinti obblighi di contenimento delle spese.

Alcune disposizioni specifiche hanno direttamente operato sull'assetto organizzativo funzionale degli enti locali. In particolare, l'art. 2, comma 186 della legge finanziaria per il 2010, legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificata da DL 25.1.2010 n. 2, convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, legge 26 marzo, n. 42, ha previsto l'obbligo per i Comuni di sopprimere la figura del direttore generale, tranne che per i Comuni con popolazione

---

[26] La Sezione Autonomie (Deliberazione n. 9/AUT/2010/INPR del 16 aprile 2010) ha inserito appositi elementi conoscitivi nei questionari allegati alle Linee guida e i criteri cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2010. Significativa in tal senso la previsione di cui all'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che ha integrato l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, disponendo che nella programmazione dei controlli sulla gestione si deve tener conto "ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico".

superiore a centomila abitanti[27]. Ciò comporterà a regime la necessità per l'ente locale di organizzare le proprie strutture in modo differente.

La medesima disposizione normativa ha soppresso anche la figura del difensore civico disponendo al riguardo che le funzioni possono essere attribuite con convenzione all'omonimo provinciale: quest'ultimo competente quindi a garantire l'imparzialità ed il buon andamento della PA, segnalando abusi, disfunzioni, carenze e ritardi nei confronti dei cittadini.

Il DL 25 gennaio 2010 n. 2, citato, incide sugli enti locali, nell'apportare modifiche alla LF 2010, non solo con riguardo all'ammontare del contributo ordinario (di 1 milione di euro per il 2010) ma contestualmente intervenendo sul numero dei consiglieri comunali e provinciali, ridotto del 20 per cento e sulla quantificazione dei rispettivi assessori. La riduzione va ad incidere sull'organo politico, ma vi sono anche interventi sull'assetto organizzativo del territorio, quali la soppressione dei circondari provinciali. Altre norme dispongono modifiche organizzative in relazione ed in funzione dell'entità della popolazione residente nel territorio comunale (quali la soppressione di circoscrizioni di decentramento comunale per i comuni con meno di 250 mila abitanti; la delega del sindaco a non più di 2 consiglieri nei comuni fino a 3 mila abitanti).

Di particolare rilievo è la soppressione dei consorzi di funzioni tra enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (art. 2, comma 186 della legge n. 191/2009 lett. e) come introdotta dal DL 25 gennaio 2010, n. 2). La soppressione di consorzi di funzioni si inserisce nell'ottica di riduzione dei costi dell'apparato pubblico locale ed è da declinare in connessione con l'esercizio di funzioni associate in base ai nuovi modelli di governo del territorio. Le recenti disposizioni dispongono l'obbligo per tutti i comuni sotto i 5.000 abitanti (3.000 in area montana), l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata. Difatti, il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito in legge n. 30 luglio 2010, n. 122, all'articolo 14, comma 28 prevede che: "*Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3 della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ..*" con un successivo divieto, al comma 29 di "*...svolgere singolarmente le funzioni fondamentali*" ed il divieto di svolgere la stessa funzione in più di una forma associativa. L'art. 30 prevede, per i Comuni di maggiori dimensioni, con esclusione dall'obbligo per i Comuni con numero di

[27] La disposizione concerne non solo l'ipotesi del direttore esterno, ma anche quella del segretario comunale, cui è impedito di rivestire il doppio incarico ai sensi dell'art. 108, comma 4 del TUEL; l'impossibilità di conferire tali funzioni al segretario comunale ha come corollario il divieto di corrispondere un compenso aggiuntivo al medesimo funzionario; specifiche responsabilità gestorie per far fronte alle esigenze operative del comune di piccole dimensioni devono essere affidate ai dipendenti in servizio presso l'amministrazione, eventualmente riconoscendo loro la posizione organizzativa, ovvero al segretario comunale nell'ambito delle competenze di coordinamento affidategli dall'art. 97, c. 4, del TUEL, ma facendo rientrare tali mansioni nei compiti istituzionali, quindi senza compensi aggiuntivi.

abitanti superiore a 100.000 e quelli capoluogo di provincia, che le Regioni, nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4 Costituzione, individuino con legge la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, comma 3, legge 5 maggio 2009, n. 42.

In primo luogo, occorre considerare l'impatto che può produrre la disposizione, introdotta dal citato decreto-legge, che dispone che *"Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto"*, sia con riferimento agli organici che alla spesa di personale. In secondo luogo, rilevano le problematiche connesse alla soppressione, atteso che sono numerosissimi i consorzi nati anche per la gestione associata di servizi, in particolare dei servizi socio-assistenziali, soprattutto nelle realtà territoriali di dimensioni più ridotte. Nel differenziare quindi i consorzi di funzioni colpiti dalla norma e quelli di servizi, a regime[28] si dovranno operare nuovi assetti organizzativi negli enti locali per l'esercizio delle loro funzioni[29]. La tempestività dell'attuazione della nuova configurazione sarà decisiva per evitare ambiti temporali e territoriali privi di un'organizzazione funzionale per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni.

La legge[30] ha disposto, inoltre, la soppressione dal 27 marzo 2011 delle Autorità d'Ambito Territoriale[31] di cui agli articoli 148 (Autorità d'Ambito per la gestione delle risorse idriche) e 201 (Autorità d'Ambito per la gestione integrata dei rifiuti urbani) del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 s.m.i.: le regioni attribuiranno con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

---

[28] A partire dal 2011, in occasione del rinnovo dei rispettivi consigli, e con efficacia dalla data del rinnovo medesimo. Ed inoltre l'art 2 c. 44 del DL n. 225/2010 convertito dalla legge n. 10/2011. Fino alla data di entrata in vigore di ciascuna legge regionale di riordino e comunque non oltre il 31 dicembre 2011, i consorzi di funzioni costituiti per la gestione degli enti parco istituiti con legge regionale sono esclusi dall'applicazione della disposizione di cui all'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

29 La giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo ha di recente adottato alcuni pareri, nei quali si affronta la questione relativa alla soppressione dei consorzi di funzioni, delineando una distinzione fra consorzi di funzioni, oggetto della disposizione soppressiva e consorzi di servizi. La ricostruzione sistematica della materia è compiuta ad opera della Sezione controllo Piemonte nella delibera 28/2011, che richiama i pareri delle sezioni regionali Lazio - delibera n.15 del 2011; e Campania delibera n. 118 2010. Nel premettere che non risulta abrogato l'art.31 TUEL, nella parte che prevede che gli enti locali per la gestione associata di uno o più servizi possano costituire un consorzio, atteso che è loro inibito l'esercizio associato di funzioni, la distinzione fra le due tipologie -consorzi di funzioni e consorzi di servizi-, potrebbe essere riconducibile alla sostanza dell'attività svolta. È consorzio di funzioni se l'attività si esplica con l'esercizio di poteri autoritativi mediante atti amministrativi; è consorzio di servizi se l'attività consiste in erogazione di servizi alla collettività.

[30] Art. 2 comma 186 bis legge n. 191/2009 introdotto dall'art. 1 comma 1-quinques DL n. 2/2010 convertito in legge n. 42/2010.

[31] Autorità d'Ambito soggetto giuridico che secondo l'abrogato art. 148 era una struttura dotata di personalità giuridica, operante in un ambito territoriale delimitato dalla regione, cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente e a cui era trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche e gestione integrata dei rifiuti urbani.

Le funzioni andranno quindi esercitate dai comuni adottando gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa ed alla qualità dei servizi nel rapporto con i cittadini, in questa nuova cornice organizzativa. Con dPCM 25 marzo 2011 il suddetto termine è stato prorogato al 31 dicembre 2011, al fine di garantire l'indispensabile continuità nell'erogazione dei servizi pubblici locali.

L'art. 7 commi 31-*ter* – 31-*octies* del DL 78/2010 ha anche disposto la soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, istituita dall'articolo 102 del TUEL, con successione del Ministero dell'interno a titolo universale alla predetta Agenzia e le risorse strumentali e di personale ivi in servizio. Dal 2011 è quindi soppresso il contributo a carico delle amministrazioni provinciali e dei comuni previsto dal comma 5 del citato articolo 102, con contestuale riduzione dei contributi ordinari delle amministrazioni provinciali e dei comuni, con effetto neutrale sui bilanci degli enti locali. Al di là dei profili di risparmio, restano da approfondire possibili implicazioni in ordine al nuovo status dei segretari, tornati sotto la gestione del Ministero dell'Interno, nel quadro di una figura caratterizzata da una pluralità di funzioni.

La riduzione dei costi degli apparati amministrativi e politici ha potenziali riflessi sull'organizzazione, che deve necessariamente strutturarsi anche sulla base dei limiti finanziari previsti, ma, nonostante questi, deve fornire adeguati servizi con recupero di efficienza e produttività nel lavoro. Sono diversificati i profili sui quali le norme si soffermano. Mirano a conseguire una drastica riduzione dei costi sia in relazione agli Organi costituzionali, di governo e degli apparati politici nei confronti dei titolari di cariche elettive, con la gratuità degli incarichi conferiti (art. 5 comma 5 del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010). Ed ancora, le norme di contenimento vanno ad incidere sui limiti alle indennità ed emolumenti ai consiglieri comunali e provinciali (art. 5 commi 6-9) nell'ambito della riduzione dei costi degli apparati amministrativi, nonché sulla partecipazione (art. 6) che deve essere onorifica, agli organi collegiali di cui all'articolo 68, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La manovra contemplata dal menzionato DL 31 maggio 2010, n. 78, per gli enti locali sottoposti alle regole del patto di stabilità, nel dettare i limiti alla spesa di personale in termini di riduzione rispetto all'esercizio finanziario precedente ha posto l'accento su modalità da perseguire, ai fini del contenimento, che consistono nella razionalizzazione e nello snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico e nel contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali. Per gli enti non soggetti

al patto di stabilità sono previste norme più stringenti e puntuali, in materia di assunzioni e di spesa di personale, disposizioni che per diversi profili comportano scelte organizzative che possano contemperare il rispetto dei vincoli con l'assolvimento delle funzioni fondamentali a loro intestati. I punti di emergente interesse sono attinenti al contenimento dei costi, ma anche alla modifica degli apparati, entrambi gli strumenti con indubbi riflessi sull'organizzazione.

Il rispetto delle Autonomie, nel quadro della riforma del titolo V della Costituzione, deve contemperarsi con il perseguimento di un'istanza unitaria, che deve guidare il legislatore nazionale, per la tutela dell'unità economica della Repubblica. In tale contesto, al fine di pervenire ad una sostanziale visione sistematica, la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo è volta a considerare sempre più l'ente locale in un'ottica consolidata con i propri organismi partecipati.

Con riguardo al precipuo ambito del lavoro pubblico nell'ottica del costo e degli organici, le disposizioni introdotte nel 2010 volgono a comprendere le autonomie locali e sovente anche i loro organismi partecipati.

Il legislatore, per conseguire gli obiettivi assunti in sede comunitaria con il Patto di stabilità e crescita, ha adottato negli ultimi anni politiche finalizzate alla riduzione dei costi ed alla razionalizzazione organizzativa, che hanno annoverato, nel proprio ambito di applicazione, le società a partecipazione pubblica, indipendentemente dai moduli organizzativi privatistici, per la natura pubblica delle risorse gestite, dei servizi resi e dei fini perseguiti. La platea dei destinatari, sempre più ampia, risponde ad una logica di prevalenza della tutela della finanza pubblica, rispetto alla molteplicità dei moduli organizzativi.

Il 2010 è stato caratterizzato, nelle politiche del personale, anche da una nuova stretta dei vincoli posti alle amministrazioni in relazione alle nuove assunzioni. Anche le autonomie locali sono state interessate dalle rigide norme sul *turn over*. Dopo le procedure di stabilizzazione, consentite negli anni precedenti, per regioni ed enti locali, già con il DL 112/2008 (legge 133/2008 e s.m.i.) la possibilità di assumere il personale precario è stata confinata in ristretti limiti percentuali finanziari e di organico. In generale sono stati posti limiti puntuali alle assunzioni, calcolati sulla base delle analisi della spesa di personale. Ciò incide sia sui moduli organizzativi, oggetto di valutazioni di riassetto, sia su incentivi mirati e premianti alla produttività individuale e collettiva.

Alcune norme in vigore, immediatamente precettive, dispongono la trasposizione ed il rispetto dei principi riguardanti le procedure di reclutamento di personale nelle pubbliche amministrazioni (fra i quali di maggior spessore sono l'adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità, l'adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti per la verifica del possesso dei requisiti)

espressi nell'art. 35 del d.lgs. n. 165/2001, alle società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica, che all'uopo debbono adottare idonei criteri e modalità per il reclutamento e per il conferimento degli incarichi[32].

Altra coeva disposizione[33] ha previsto principi e criteri ai quali deve conformarsi l'apposito regolamento governativo, che dovrà disciplinare fra l'altro l'osservanza di procedure ad evidenza pubblica per l'assunzione di personale, da parte delle società in house e delle società a partecipazione mista pubblica e privata: le suddette norme hanno posto problemi interpretativi in ordine all'ambito soggettivo di riferimento. Il regolamento menzionato è stato emanato con il d.P.R. n. 168/2010[34]. Vi è previsto, non con esaustiva chiarezza in ordine all'ambito soggettivo di applicazione, che il reclutamento del personale e l'affidamento di incarichi da parte delle società a partecipazione pubblica affidatarie di *servizi pubblici locali di rilevanza economica* (in house e miste, escluse quelle quotate) deve avvenire, secondo l'art. 7 del d.P.R. n.168/2010, sulla base dei criteri e delle modalità individuate dalle stesse società con propri provvedimenti, che dovranno attenersi ai principi stabiliti per le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni dall'art.35, comma 3, d.lgs.n.165/2001.

Da ultimo, il legislatore ha esteso, ad opera dell'art. 19 DL78/2009, alle società a partecipazione *locale totale o di controllo*, i divieti e limitazioni alle assunzioni, stabiliti a carico delle amministrazioni. Sempre nei confronti delle società partecipate, incide il disposto di cui all'art 6, comma 6 DL78/2010 che ha previsto la riduzione del 10 per cento del compenso di cui all'articolo 2389, primo comma, del codice civile, dei componenti degli organi di amministrazione e di quelli di controllo.

Riforma contabile ed assetti organizzativi dei ministeri

6. La riforma approvata con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 *"Legge di contabilità e finanza pubblica"* ha posto in maggior risalto i raccordi tra bilancio e organizzazione, sotto diversi profili: di assetto interno, alla luce dei processi di riorganizzazione descritti in precedenza; di maggiore trasparenza e conoscibilità del responsabile della gestione delle risorse; di individuazione di aspetti ulteriori che confermano il valore centrale dei nessi tra profili contabili e quadro di riferimento normativo ed operativo per l'esercizio delle funzioni dirigenziali.

---

[32] Cfr. art. 18 del citato decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 19, comma 1, decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che disciplina il "*Reclutamento del personale* delle società pubbliche".

[33] Cfr. art. 23-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 , al comma 10 lett. a), nel testo da ultimo modificato dall'art. 15, comma 1, lett. e) e f), del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

[34] *«Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23 bis , comma 10, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto2008, n.133».*

Tra questi ultimi vanno menzionati quelli destinati ad assumere maggiore rilievo nella prospettiva del bilancio di cassa. Pur tenendo conto che la legge n. 39 del 2011 ha modificato la delega prevista dall'articolo 42 del testo originario della legge n. 196, anche nella nuova formulazione, che pure soprassiede al passaggio ad un bilancio di sola cassa, si prevede il significativo rafforzamento del ruolo, soprattutto programmatorio e gestionale, del bilancio di cassa in un sistema misto "competenza e cassa"[35]. Viene infatti confermato l'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un piano finanziario dei pagamenti a carattere pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese, tenendo conto della fase temporale di adempimento delle obbligazioni. Si tratta di un documento che, anche nel nuovo sistema, costituirà uno dei principali strumenti di gestione e di programmazione finanziaria. Esso mira a rafforzare il ruolo della cassa, anche attraverso un più stretto raccordo tra l'autorizzazione di cassa del bilancio e la gestione di tesoreria.

Un ulteriore rilevante profilo, dalle chiare ricadute di taglio organizzativo, concerne il *budget* dei costi[36], che espone le previsioni formulate dai centri di costo dell'amministrazione ed include il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche alle previsioni finanziarie di bilancio. Entrambi i profili sollecitano un approccio consapevole ed un arricchimento formativo nelle amministrazioni, non apparendo esente da problematiche la concreta attuazione delle norme.

Di primario rilievo anche sotto l'aspetto organizzativo, appare il rapporto che la riforma approvata con la legge n. 196 ha voluto sviluppare, stabilendo che la realizzazione dei programmi vada affidata a un unico "centro di responsabilità amministrativa", corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

In tal senso assume, dunque, particolare rilievo il nesso tra articolazione di bilancio e struttura organizzativa dei ministeri. Va, peraltro, tenuta presente la notevole eterogeneità del quadro di partenza oggi rinvenibile nei documenti di bilancio. Come già evidenziato, i centri di responsabilità per le strutture di primo livello sono infatti individuati in maniera indifferenziata, sia ove si sia in presenza di dipartimenti che di direzioni generali (nei ministeri non articolati per dipartimenti), con la conseguenza di un minor numero di "Centri di Responsabilità" nei ministeri che hanno prescelto l'organizzazione per dipartimenti rispetto a quelli articolati per direzioni generali.

---

[35] È confermata la previsione di una apposita sperimentazione della durata massima di due anni per la predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega. È, infine, previsto un apposito rapporto sull'attività di sperimentazione, da inviare alle Commissioni parlamentari competenti ed alla Corte dei conti.

[36] Le previsioni economiche sono rappresentate secondo le voci del piano dei conti, distinte per programmi e per centri di costo.

Ulteriori peculiarità si rinvengono, per il 2010, riguardo al ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, con 22 centri di responsabilità: oltre al Gabinetto ed ai 3 Dipartimenti, hanno infatti tale veste i 18 Uffici Scolastici Regionali.

Si sono rilevate poi difformità sostanziali e strutturali nelle situazioni ricondotte nella qualificazione contabile di "centro di responsabilità". Va infatti considerato che sotto tale denominazione si rinvengono i 4 CdR relativi alle FFAA nel Ministero della Difesa, oltre ai centri di responsabilità riferiti alla Guardia di Finanza, al Corpo forestale dello Stato; alle Capitanerie di porto, alla Avvocatura Generale dello Stato ed al Consiglio Superiore LLPP.

Approfondimento merita l'imputazione di centri di responsabilità al Gabinetto ed al Segretariato Generale (ove presente), dovendosi considerare la funzione di snodo e non di amministrazione attiva ad essi riconducibile.

In sintesi, nell'esercizio 2010, il numero complessivo dei Centri di responsabilità ammonta a 121, così ripartiti: Ministero dell'economia e delle finanze 8, Ministero dello sviluppo economico 6, Ministero del lavoro e delle politiche sociali 15, Ministero della giustizia 5, Ministero degli affari esteri 19, Ministero dell'istruzione 22, Ministero dell'interno 6, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 7, Ministero delle infrastrutture 5, Ministero della difesa 7, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali 5, Ministero per i beni e le attività culturali 11, Ministero della salute 5. Nello specifico si rinvengono 13 cdr riferiti ad Uffici di Gabinetto e uffici di diretta collaborazione, 28 a Dipartimenti, 5 a Segretariati generali, 4 alle FFAA, 2 ai Corpi armati, 1 alle Capitanerie di porto, 1 all'Avvocatura generale dello Stato, 1 al Consiglio superiore LLPP, 40 alle Direzioni generali, 5 a Servizi o Uffici vari, 1 al Cerimoniale (affari esteri), 2 agli Ispettorati, 18 agli Uffici scolastici regionali.

Come già rappresentato dalla Corte nella scorsa relazione, sotto il profilo della riconduzione dei programmi a un unico "centro di responsabilità amministrativa", va evitato sia il rischio di una acritica considerazione delle strutture attualmente esistenti, che quello di un dimensionamento solo "contabile" della stessa denominazione impiegata.

A questo fine, è stato segnalato il rilievo dei modelli e sistemi di programmazione, che risultano valorizzati nella nuova impostazione del bilancio dello Stato e improntati ad un costante processo di revisione dei profili funzionali ed organizzativi delle strutture pubbliche. L'esigenza di garantire una visione unitaria delle risorse relative ad ogni singolo programma va dunque accompagnata dallo sviluppo di tali modelli, che, se correttamente impostati e realizzati, possono consentire di affrontare le modalità di risposta all'esigenza di una maggiore flessibilità e di un superamento delle rigidità riscontrate nelle relazioni tra compiti amministrativi ed articolazioni contabili.

Per corrispondere ai principi della nuova norma di contabilità, in base ai criteri contenuti nella circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 14 del 22 marzo 2010 e sulla scorta di una Nota metodologica[37], è stata avviata un'attività di verifica in ordine alla corrispondenza tra i Programmi e le unità organizzative di primo livello responsabili della relativa realizzazione, con la "Revisione dei Programmi di spesa per l'anno 2011".

I Programmi per il triennio 2011 - 2013 sono stati individuati in numero di 172 ed essi sono specifici di ciascuna amministrazione, ad eccezione di alcuni programmi trasversali (Indirizzo politico, Servizi ed affari generali per le amministrazioni di competenza, Missioni militari di pace). Sono stati individuati n. 30 programmi nuovi, che hanno interessato principalmente il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero degli affari esteri che sono stati riorganizzati; n. 21 programmi sono stati soppressi e n. 26 programmi riportano modifiche nelle denominazioni per renderle più aderenti alle attività svolte dalle amministrazioni. Parallelamente alle modifiche sui Programmi si è proceduto alla puntuale revisione delle attività sottostanti, relative alle modalità con cui le amministrazioni perseguono le proprie finalità.

Nuovo bilancio e strumenti di programmazione e controllo

7. Nella attuazione dei ricordati processi di riforma amministrativa, centrale importanza riveste la coerente attuazione degli strumenti di programmazione e controllo interno, ai quali viene dedicata, in tutti i recenti interventi normativi, particolare rilievo.

Nel prendere atto di tale positiva maggiore attenzione data dal Legislatore a questi strumenti, ne vanno peraltro monitorate fasi e modalità applicative, verificandone la loro effettiva e coordinata esplicazione.

Si è inteso svilupparne le potenzialità anche con riguardo alla predisposizione ed alla gestione del bilancio dello Stato, (art. 23 legge n. 196), a partire dal rinnovato ruolo affidato alla "nota integrativa" (sostitutiva della "nota preliminare") a corredo sia di ciascuno stato di previsione, che del rendiconto .

---

[37] Si prevede che la denominazione di ciascun Programma sia, quanto più possibile, chiara ed espressiva del contenuto e delle attività sottostanti; che i Programmi siano specifici di ciascun Ministero, eliminando i casi di condivisione degli stessi tra più Ministeri. Fanno eccezione i tre Programmi trasversali a tutte le Amministrazioni: Indirizzo Politico, Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza e Fondi da assegnare; che la razionalizzazione dei Programmi avvenga sia in termini di attività effettivamente svolte sia in termini di consistenza finanziaria, auspicando una proposta di accorpamento per quelli poco significativi; che, di regola, ad ogni Programma siano associate le risorse umane necessarie per lo svolgimento delle attività sottostanti;che le strutture periferiche delle Amministrazioni siano associate ai Programmi effettivamente svolti e quindi non attribuite al programma Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza; che l'informatica a carattere generale sia collocata nel programma Servizi e affari generali mentre quella specifica andrebbe puntualmente attribuita al programma pertinente; analogamente si dovrebbe procedere con la comunicazione a carattere generale (URP) e istituzionale.

Alla arricchita portata contenutistica delle note integrative, articolate in due sezioni, si accompagna la nuova prospettiva di riferimento su base triennale, in coerenza con la proiezione delle previsioni contabili, come innovate dalla riforma. Tale impostazione è stata utilmente ribadita dalle linee guida e dagli schemi di riferimento per la compilazione delle Note Integrative nel documento predisposto dal MEF ai fini della predisposizione del Bilancio di Previsione 2011-2013[38]. Le linee guida richiamano, inoltre, la necessità di migliorare la qualità delle informazioni contenute nelle note integrative, allo scopo di migliorare la capacità di programmazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

Significativo il ruolo dei nuclei di analisi e valutazione della spesa (articolo 39 legge n. 196), finalizzati alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica programmati, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione; in particolare la loro attività mira a consentire la valutazione di efficacia dei programmi di spesa, al fine di identificarne le aree di criticità e, su questa base, segnalare le misure necessarie o utili ad accrescere l'efficienza allocativa delle risorse disponibili. I nuclei sono chiamati a verificare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, nonché a formulare proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi (articolo 39, comma 2 legge n. 196).

La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei sono state definite, in prima battuta, con il provvedimento del 22 marzo 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze, in base al quale si è previsto che nell'ambito dei predetti nuclei vengano anche ricomprese parte delle attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40). In tale contesto i nuclei sono stati chiamati ad avanzare proposte in merito alla revisione delle missioni e dei programmi, all'individuazione delle azioni sottostanti i programmi e alla programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi da conseguire in ciascun settore.

I nuclei forniscono supporto alla definizione di proposte di rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio e nell'elaborazione di metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e del fabbisogno associati ai programmi di spesa; per la misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici e della quantità e qualità di intervento associato a ciascun programma di spesa, formulando proposte per l'individuazione di indicatori appropriati a rappresentare gli

---

[38] In tale documento sono stati impostati i macrorequisiti per la realizzazione del nuovo sistema di acquisizione delle Note Integrative; definiti i contenuti delle due sezioni della Nota Integrativa, il Piano degli obiettivi, la codifica degli obiettivi, il collegamento delle priorità politiche agli obiettivi strategici. Di conseguenza nell'ambito della sezione I della Nota integrativa al bilancio di previsione, prevista all'art. 21, comma 11, lett. a) della legge 196 sono stati predisposti due nuovi prospetti, il piano triennale degli obiettivi e le relative schede, i cui contenuti peraltro erano in parte già stati pubblicati in passato in ulteriori documenti contabili.

obiettivi intermedi e finali da collegare alle note integrative del bilancio dello Stato in fase di previsione e di rendicontazione.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 23 dicembre 2010 è stata disciplinata la composizione dei nuclei, composti da cinque rappresentanti dell'amministrazione, da cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze (con il coordinamento dell'attività affidato alla Ragioneria generale dello Stato) e un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, la cui nomina ha una durata di tre anni.

Nell'ambito del processo di analisi e revisione della spesa, si colloca poi la stesura di un Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, da inviare al Parlamento (articolo 41)[39], con riguardo al quale è sentito anche il dipartimento della funzione pubblica, a conferma dei necessari raccordi tra le due Amministrazioni.

Va infine segnalato che tra i principi e criteri direttivi della delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (art. 49 legge 31 dicembre 2009, n. 196) vi è (lett. *b*) la condivisione tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e gli uffici di statistica dei diversi Ministeri, delle relative banche dati, anche attraverso l'acquisizione, per via telematica, di tutte le altre informazioni necessarie alla realizzazione della relativa attività[40].

A queste già rilevanti interconnessioni previste dalla legge 196, si accompagna la individuazione di uno stretto legame tra obiettivi delle *performance* e obiettivi di bilancio, come si riscontra nel decreto legislativo n. 150, ai cui profili attuativi viene dedicato il paragrafo che segue, evidenziandosi il legame tra la programmazione finanziaria e di bilancio nel prefigurato "*ciclo di gestione delle performance*", così come nei previsti "*sistemi di valutazione*".

---

[39] Il Rapporto dovrà: esaminare l'evoluzione e composizione della spesa identificando le eventuali aree di inefficienza e di inefficacia, anche attraverso la valutazione dei risultati storici ottenuti; formulare proposte sugli indicatori di risultato da adottare; fornire la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli indicatori di cui al punto precedente verificabili ex-post, utilizzati al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione e accrescere la qualità dei servizi pubblici; suggerire possibili riallocazioni della spesa, liberando risorse da destinare ai diversi settori di spesa e ad iniziative considerate prioritarie; fornire la base analitica per la programmazione su base triennale delle iniziative e delle risorse su obiettivi verificabili, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati.

[40] Per tali attività il Ministero dell'economia e delle finanze istituisce e condivide con le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito della banca dati prevista dall'articolo 13 della legge di contabilità, una apposita sezione che raccoglie tutte le informazioni necessarie alla realizzazione degli obiettivi di efficienza della spesa. La banca dati raccoglie le informazioni che le amministrazioni sono tenute a fornire attraverso una procedura da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e sono trasmesse dallo stesso Ministero alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.

Profili attuativi della legge 4 marzo 2009, n. 15

8. Come anticipato, il 2010 ha rappresentato l'anno in cui si sono concentrate alcune importanti e strategiche scadenze relative ad adempimenti di molti dei provvedimenti previsti dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, rappresentando, dunque, una delle principali aree di innovazione in tema di organizzazione, con peculiari ricadute sulla dirigenza, specificamente analizzate alla Corte[41].

Il d.lgs. 150 introduce, tra l'altro, quale elemento nuovo rispetto al passato, il livello di servizi erogati in via diretta e indiretta e l'apprezzamento di questi ultimi da parte degli utenti. Tale approccio impone, già in fase di programmazione, una visione delle attività amministrative non più solo rivolte all'interno della singola amministrazione, ma rivolto all'esterno, all'utilizzatore finale in grado di esprimere una valutazione di merito e di influenzare, pertanto, anche la valutazione delle *performance* ai livelli organizzativi.

In questa logica, il titolo II del d.lgs. 150 pone l'accento sul tema della misurazione e della valutazione della *performance*, coinvolgendo diversi soggetti, in parte innovativamente previsti dalla norma, come la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e gli Organismi indipendenti di valutazione della *performance* (da istituire presso ogni pubblica amministrazione), che interagiscono sia con gli Organi di indirizzo politico che con la dirigenza.

Non agevole si è presentata la fase di transizione: a fronte della portata innovatrice del d.lgs 150/09, le difficoltà di recepimento delle amministrazioni vanno valutate anche alla luce del precedente assetto, maturato in base al d.lgs. n. 286/1999 ed alle diversificate aree di intervento[42].

Nel corso del 2010 si è assistito, come ricordato, alla pubblicazione di un numero considerevole di delibere tese a chiarire alcuni aspetti relativi alla applicazione delle norme

---

[41] Cfr. Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 2/2011/Gil 1 aprile 2011.

[42] Va considerata la peculiarità di disciplina per quanto riguarda la Presidenza del Consiglio: si ricorda che il d.lgs. 150/09 prevede un'apposita deroga (art. 74, comma 3), rinviando ad uno o più dPCM che diano attuazione alle disposizioni del decreto tenendo conto della specialità dell'ordinamento della Presidenza. Anche in relazione ad un'altra specifica area cui il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 prevede autonoma definizione, è intervenuto l'art. 2, commi 4-octiesdecies e 4-noviesdecies, del DL n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito dalla l. n. 10 del 26 febbraio 2011, che ha previsto l'emanazione di un regolamento governativo volto ad individuare il Sistema nazionale di valutazione, definendone i soggetti. Si tratta dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa, con compiti di sostegno ai processi di miglioramento e innovazione educativa, di formazione in servizio del personale della scuola e di documentazione e ricerca didattica; dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione, con compiti di predisposizione di prove di valutazione degli apprendimenti per le scuole di ogni ordine e grado, di partecipazione alle indagini internazionali, oltre alla prosecuzione delle indagini nazionali periodiche sugli standard nazionali; del Corpo ispettivo, autonomo e indipendente, con il compito di valutare le scuole e i dirigenti scolastici secondo quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Al fine di definire il Sistema nazionale di valutazione in tutte le sue componenti, con regolamento governativo il MIUR riorganizza la funzione ispettiva, secondo parametri che ne assicurino l'autonomia e l'indipendenza, finalizzata alla valutazione esterna della scuola, da effettuare periodicamente, secondo modalità e protocolli standard definiti dallo stesso regolamento.

citate da parte della Commissione Indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle pubbliche amministrazioni (CIVIT).

I temi affrontati nelle delibere hanno riguardato alcuni aspetti contenuti nel d.lgs 150/09, come la costituzione e il funzionamento dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), il piano delle *performance*, il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, nonché le procedure e le modalità per la valutazione del personale.

Nella presente relazione, si è inteso, in armonia con quanto previsto nel programma, dedicare uno specifico approfondimento circa l'attuazione delle misure adottate, nei diversi ministeri, con particolare attenzione anche ai processi di programmazione e controllo interno[43].

La consapevolezza del rilievo di tali profili costituisce elemento centrale non solo per la verifica della funzionalità degli apparati, anche alla luce delle recenti modifiche legislative (quali appunto il d.lgs. 150), ma anche per il ruolo propulsivo e di indirizzo per le funzioni esercitate e le politiche perseguite.

Nel rinviare alle specifiche trattazioni dei singoli ministeri, si svolgono delle considerazioni di insieme, dovendosi attentamente monitorare le modalità applicative del nuovo quadro di riferimento normativo, qui solo sinteticamente richiamato.

Si ricorda che in particolare entro il 30 aprile 2010 le amministrazioni erano chiamate a costituire gli organismi indipendenti di cui all'art. 14 del d.lgs 150/09, che risultano, sia pure in forma diversa, monocratica o collegiale, presenti nelle diverse amministrazioni.

Si riporta di seguito una tabella con i dati relativi agli adempimenti previsti dal citato decreto legislativo, desunti dalla Civit[44] e confrontati con le risposte pervenute alle Sezioni riunite dalle varie Amministrazioni.

---

[43] Specifiche analisi relative all'attuazione del d.lgs. n. 150/09 sono previste nella deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 27/2010/G concernente la programmazione delle attività di controllo per il triennio 2011 – 2013 (CAT. II - Organizzazione amministrativa, innovazione e sviluppo della Pubblica Amministrazione).

[44] Per un bilancio della prima applicazione, cfr., della stessa Commissione "l'attività della CiVIT" (22 dicembre 2009 – 29 dicembre 2010).

MINISTERI			
Ministero degli Affari Esteri	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero della Difesa	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	
Ministero dell'Economia e delle Finanze	Sistema misurazione valutazione		
Ministero della Giustizia	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	Sistema misurazione valutazione		
Ministero dell'Interno	Sistema misurazione valutazione		
Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero della Salute	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero dello Sviluppo Economico	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	Sistema misurazione valutazione	Piano performance	Programma trasparenza

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Civit.

Le previsioni normative descrivono puntualmente il ciclo di gestione della performance e introducono l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di redigere annualmente il piano e la relazione sulla *performance*.

E' stata data attuazione alla definizione del sistema di misurazione e valutazione delle performance da parte degli organismi di valutazione, sia pure non sempre nei termini previsti dal d.lgs. 150/2009[45].

Non generalizzato appare invece, il rispetto dell'obbligo previsto per ogni amministrazione di pubblicare sul proprio sito istituzionale, in apposita sezione di facile accesso

[45] Per assicurare l'operatività di questo sistema a decorrere dal 1 gennaio 2011 se ne era prevista la definizione entro settembre 2010.

e consultazione denominata "*trasparenza, valutazione e merito*", una serie di documenti e informazioni previsti dal d.lgs. n. 150/2009.

Le riforme citate evidenziano il collegamento fra l'emanazione delle direttive ministeriali per l'azione amministrativa e la redazione del piano di *performance* di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009 (articolo 8), così come la conoscibilità in tema di procedimenti. In proposito, sempre ai sensi del d.lgs. n. 150/2009, entro il 31 gennaio 2011 le amministrazioni erano chiamate ad elaborare il piano triennale delle performance 2011-2013 contenente gli obiettivi strategici ed operativi in coerenza con i documenti della programmazione finanziaria e di bilancio.

Al riguardo - nel considerare che non tutte amministrazioni risultano aver ottemperato a tale adempimento - appaiono ancora da meglio definire, nella realtà applicativa, i raccordi tra tale documento e la direttiva annuale, disciplinata da specifiche disposizioni normative, che puntualmente ne prevedono il ruolo di snodo ai fini di esecuzione del bilancio e della intera gestione dell'amministrazione, sì da richiederne il controllo preventivo. Tale controllo appare utilmente estensibile agli altri documenti programmatici ed in particolare al piano triennale delle *performance*, per gli stretti legami con la programmazione di bilancio che accomuna tali atti, oltre che per la formale esplicita connessione voluta dal d.lgs. n. 150/2009.

Nella definizione del ciclo di gestione della *performance*, risulta di fondamentale importanza la coerenza con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio. La correlazione alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili è necessaria anche per quanto attiene agli obiettivi, come richiamato da diverse disposizioni del d.lgs n. 150/2009[46].

In questo contesto si menziona la delibera CiVIT n. 89/2010, con la quale sono stati forniti gli indirizzi per la predisposizione di sistemi di misurazione della performance nelle pubbliche amministrazioni come previsto dall'art. 13 del decreto legislativo n. 150/2009.

A chiusura di questa sintetica rassegna dei punti di maggior rilievo della nuova normativa - rinviando alle specifiche trattazioni riferite ai singoli ministeri nelle parti dedicate

---

[46] In base all'art. 4 d.lgs. 150/2009 *Ciclo di gestione della performance* Le amministrazioni pubbliche sviluppano, *in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della performance, prevedendo espressamente (*lett. b) un collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse. La norma di cui all'art. 5 del d.lgs. 150/2009 precisa che gli obiettivi sono definiti in coerenza con quelli di bilancio indicati nei documenti programmatici di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 468 (oggi abrogata e sostituita dalla legge n. 196 di riforma della contabilità e della finanza pubblica e che gli stessi obiettivi sono correlati alla quantità e alla qualità delle risorse disponibili (lett. g). Anche l'art. 7 del d.lgs. 150/2009 *(Sistema di misurazione e valutazione della performance)* sancisce che il *Sistema di misurazione e valutazione della performance* individui lett d) secondo le direttive adottate dalla Commissione le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio.

all'attuazione del decreto legislativo n. 150/2009 - si svolgono delle considerazioni di taglio generale.

Prioritaria appare l'esigenza di assicurare un raccordo tra la pluralità di strumentazioni di programmazione, controllo e valutazione interni previste nella normativa più recente, e riconducibili a modalità differenziate, ma che devono interagire.

Un efficace raccordo va assicurato anche con l'attività di cui al comma 68 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, norma in base alla quale ogni Ministro trasmette alle Camere, tramite il Ministro per l'attuazione del programma, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, una relazione, predisposta sulla base di un'istruttoria (a cura dei servizi per il controllo interno), sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato[47].

In tali relazioni devono segnalarsi, in particolare, gli aspetti organizzativi, individuando fra l'altro, "gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, con particolare riguardo alla soppressione o all'accorpamento delle strutture svolgenti funzioni coincidenti, analoghe, complementari o divenute obsolete", nonché "le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative nonché della base normativa in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi"[48].

In conclusione, a fronte del rilievo degli strumenti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti nei recenti processi di riforma, che espressamente prescrivono analisi sulla coerenza degli assetti organizzativi, vanno necessariamente assicurati i necessari raccordi funzionali ed operativi, evitando ogni rischio di possibili duplicazioni o sovrapposizioni.

In particolare, occorre definire in maniera univoca e condivisa gli aspetti concettuali ed operativi relativi ad obiettivi ed indicatori per realizzare gli intenti prefigurati, ponendo rimedio a taluni profili di criticità riconducibili alla stessa terminologia impiegata, rilevata negli stessi

---

[47] Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'aprile 2010, richiamata nelle linee guida per gli organismi indipendenti di valutazione ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 69), diffuse dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

[48] Si ricorda che il comma 70 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, prevede che la Corte dei conti, nell'elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprime le valutazioni di sua competenza anche tenendo conto delle tematiche affrontate nelle su citate relazioni sullo stato della spesa e della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi.

documenti governativi ed assicurando la necessaria flessibilità anche degli strumenti a ciò deputati[49].

Profili peculiari presenta lo stato di attuazione del d.lgs. n. 150/2009 nelle Regioni, ed in particolare nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano. Per gli Enti locali, anche in relazione a problematiche di tipo interpretativo ed applicativo, si registrano in materia protocolli di intesa tra CIVIT e ANCI (Delibera n. 76 del 13 maggio 2010) e tra CIVIT e UPI (Delibera n. 81 del 26 maggio 2010). Tali intese hanno previsto un'attività di raccordo, con l'istituzione di un tavolo tecnico permanente volto alla promozione di un confronto su una serie di aspetti rilevanti ai fini dell'applicazione del d.lgs n. 150[50].

Le misure per la digitalizzazione e la semplificazione

9. Il rilievo delle misure per la digitalizzazione - cui viene dedicato uno specifico referto che la Corte rende ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39 del 1993 - assume particolare spessore nel quadro delle riforme amministrative, che ne evidenziano le sempre più strette interazioni: ne va quindi segnalata la rilevanza strategica sul terreno organizzativo, in coerenza al succedersi di norme che più direttamente vi impattano. Senza quindi approfondire il merito, la portata e la concreta applicazione delle singole disposizioni, appare utile, per quanto specificamente attiene alla presente analisi, evidenziarne il raccordo con gli aspetti organizzatori, presenti nelle più recenti riforme, tenuto conto in particolare della comune matrice delle coordinate che hanno ispirato modifiche al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale* in relazione al decreto legislativo n. 150/2009, nell'ottica di cambiamento e rinnovamento della Pubblica Amministrazione[51].

---

[49] Viene menzionato nel *Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica,* allegato al Documento di Economia e Finanza, l'apposito gruppo di lavoro istituito in seno al comitato dei principi contabili con il compito, in attuazione dell'art. 2, comma 2, lettera f) della legge 196, di predisporre una parte della bozza del decreto legislativo nella quale sono enunciati i principi generali per l'individuazione dei requisiti minimi e gli elementi necessari per la definizione di un sistema di indicatori di risultato riferiti ai programmi di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni. Il decreto legislativo in questione fissa il perimetro di applicazione della norma, descrive il principale documento denominato "Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio" e ne stabilisce il raccordo con i sistemi di misurazione delle performance previsti decreto legislativo n. 150/2009. Esso elenca, inoltre, i requisiti minimi necessari per la redazione dello stesso Piano, con particolare riferimento alle informazioni essenziali da illustrare per ciascun programma e per ciascun indicatore utilizzato, indica le modalità relative alla pubblicità nonché i soggetti istituzionali ai quali tale Piano deve essere trasmesso e stabilisce le modalità per il monitoraggio degli obiettivi e dei relativi indicatori nonché quelle per il loro aggiornamento. Le Linee guida generali per l'individuazione di criteri e metodologie per la costruzione del Piano sono state rinviate ad un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro il 31 dicembre 2011.

[50] La Sezione delle Autonomie, in sede di approvazione del relativo programma di lavoro, nell'adunanza del 21 dicembre 2010, ha deliberato di effettuare una indagine volta all'acquisizione di notizie sulla prima applicazione del d.lgs 150/2009, predisponendo ed inviando un apposito questionario a 516 Comuni italiani con più di 20.000 abitanti.

[51] Con dPCM 9 febbraio 2011 *(Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 2011)* sono state individuate *Modalità, limiti e tempi di applicazione del Codice dell'amministrazione digitale alla Presidenza del Consiglio*, in relazione a quanto previsto dall'art. 2 comma 6, del CAD in base a cui non trova applicazione *"limitatamente all'esercizio delle attività e funzioni di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, e consultazioni elettorali"*. Con le modifiche apportate da

Sul versante peculiare tra la riorganizzazione e la digitalizzazione al servizio dell'utenza, si prevede che tutte le pubbliche amministrazioni provvedano alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi all'utenza, sviluppando le tecnologie dell'ICT.

In base all'articolo 17 del Codice, come modificato, si prevede che al fine di garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione dell'amministrazione definite dal Governo, le pubbliche amministrazioni individuano un unico "ufficio dirigenziale generale responsabile del coordinamento funzionale". Si ricorda che il ricorso agli istituti e agli strumenti previsti dal Codice dell'Amministrazione Digitale, di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 viene espressamente previsto dall'art. 3, lett. m) della legge 4 marzo 2009, n. 15[52].

In una logica coerente alle linee dell'intero impianto di riforma, appaiono significative le previsioni di un più esplicito riferimento a principi premiali e sanzionatori, nell'intento di favorire le amministrazioni virtuose (anche con la possibilità di quantificare e riutilizzare i risparmi ottenuti grazie alle tecnologie digitali) e sanzionare quelle inadempienti

Anche sulla base delle esperienze maturate in questi anni, il nuovo Codice introduce un insieme di innovazioni normative che vanno a incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi, in coerenza con il Piano *e-Gov*.

Si ricorda che l'art. 33 della legge n. 69/2009 ha inteso dare un impulso alla realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività, volto a consentire l'interconnessione fra tutte le Amministrazioni pubbliche non solo statali, ma anche regionali e locali, per la cui attuazione erano stati segnalati ritardi, anche nell'obiettivo di raggiungere una rete telematica a copertura nazionale . In attuazione della norma è intervenuto il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, che ha apportato modifiche e integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *Codice dell'amministrazione digitale*. Il provvedimento emanato, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella seduta dell'8 luglio 2010, evidenzia una più ampia portata di riferimento: le amministrazioni sono tenute a provvedere alla riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi sviluppando l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva

---

ultimo, si è previsto che *"con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, tenuto conto delle esigenze derivanti dalla natura delle proprie particolari funzioni, sono stabiliti le modalità, i limiti ed i tempi di applicazione delle disposizioni del presente Codice alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonchè all'Amministrazione economico-finanziaria"*.

[52] La norma esplicita lo scopo di individuare l'imputabilità della spesa per il personale rispetto ai servizi erogati e definire le modalità di pubblicità degli atti riguardanti la spesa per il personale e dei contratti.

analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti[53].

Significative appaiono le modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, relative alla effettuazione di pagamenti con modalità informatiche, prevedendo che le pubbliche amministrazioni consentono, sul territorio nazionale, l'effettuazione dei pagamenti ad esse spettanti, a qualsiasi titolo dovuti, fatte salve le attività di riscossione dei tributi regolate da specifiche normative, con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Ulteriori modifiche intervengono in tema di Siti pubblici e trasparenza (art. 54), anche in relazione alla prevista *Customer satisfaction* dei cittadini su *Internet* (artt. 54 e 63); Comunicazioni tra imprese e amministrazioni (art. 5-bis), che devono avvenire solo utilizzando tecnologie ICT; accesso ai servizi in rete (artt. 64 e 65); firma elettronica avanzata (artt. 1, comma 1, lett. q-bis, e 28, comma 3-bis); Carta di identità elettronica e Carta nazionale dei servizi (art. 64); Protocollo informatico, fascicolo elettronico e tracciabilità (artt. 40-bis e 41) Sicurezza digitale (art. 51); *Open data* (artt. 52 e 68).

Il nuovo CAD mette in primo piano la responsabilità delle Pubbliche Amministrazioni nell'aggiornare, divulgare e permettere la valorizzazione dei dati pubblici secondo principi di *open government*. I dati pubblici saranno fruibili e riutilizzabili per la promozione di progetti di elaborazione e diffusione dei dati anche attraverso finanza di progetto.

Le Pubbliche Amministrazioni hanno anche l'obbligo (art. 57) di pubblicare online l'elenco dei documenti richiesti per procedimento (moduli e formulari validi) e non possono richiedere l'uso di moduli o formulari che non siano stati pubblicati sul web. La mancata pubblicazione è rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili.

Un importante tassello riguarda le trasmissione delle informazioni via *web* (art. 58): nell'ottica di alleggerire il peso per i cittadini-utenti, si prevede che le Pubbliche Amministrazioni non possono richiedere informazioni di cui già dispongono e che per evitare che il cittadino debba fornire più volte gli stessi dati, le amministrazioni titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso da parte delle altre amministrazioni.

Il nuovo CAD indica (art. 60) le basi-dati di interesse nazionale: repertorio nazionale dei dati territoriali, indice nazionale delle anagrafi, banca dati nazionale dei contratti pubblici,

---

[53] Resta il riferimento al c. 2, che dispone che entro il 31 maggio di ciascun anno le pubbliche amministrazioni centrali trasmettano al Ministro delegato per la funzione pubblica e al Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie una relazione sulla qualità dei servizi resi e sulla soddisfazione dell'utenza.

casellario giudiziale, registro delle imprese, archivi automatizzati in materia di immigrazione e di asilo.

Specifiche disposizioni riguardano l'utilizzazione esclusiva della Posta elettronica certificata (PEC)[54] e l'armonizzazione delle disposizioni di cui all'articolo 10 del Codice in materia di sportello unico per le attività produttive alla disciplina di cui all'articolo 38, comma 3, del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008. In proposito va segnalata, sul versante parallelo degli interventi di semplificazione, in attuazione di tale comma, la riforma dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), disposta con regolamento di delegificazione (d.P.R. 7 settembre 2010 n. 160), in base a cui si prevede il rilascio automatico e immediato di ricevuta da parte del sistema informatico, nei casi in cui l'attività dell'amministrazione è vincolata, con l'efficacia di un tipico provvedimento amministrativo favorevole[55]. Al provvedimento si connette un secondo coevo regolamento (d.P.R. 7 settembre 2010 n. 159) relativo alle Agenzie per le imprese, inteso a facilitare il rapporto tra imprenditori, ed amministrazioni pubbliche.

In riferimento alle misure di semplificazione, di centrale rilievo nei processi di cambiamento dei rapporti degli utenti con le amministrazioni, vanno ricordati anche gli interventi di cui all' art. 5 del DL n. 40/2010, convertito dalla legge n. 73/2010, relativo alla attività edilizia; le disposizioni in tema di conferenza di servizi (art. 49, commi 1, 2, 3 e 4 del DL n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010); la semplificazione dell'installazione di piccoli impianti di distribuzione di gas naturale di cui all'articolo 51 del decreto-legge n. 78/2010. Sul versante degli interventi di semplificazione normativa si segnalano il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, relativo ad *Abrogazioni espresse di atti primari* ed il d.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248, recante *Abrogazioni espresse di atti di natura regolamentare.*

Quanto alle iniziative nell'ambito delle attività di indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica, anche in relazione al Sistema Pubblico di Connettività, il coordinamento è affidato a DigitPA, soggetto giuridico che, in base al d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177, ha sostituito il CNIPA. La peculiarità della sua composizione organizzativa, con l'incisiva presenza di personale proveniente dal mondo privatistico, è emersa anche nella sede di recente certificazione dei contratti collettivi, intesa a individuare parametrazioni atte a superare le sensibili disparità del regime di provenienza.

---

[54] Cfr. artt. 6 e 65. In particolare, i cittadini possono utilizzare la PEC anche come strumento di identificazione, evitando l'uso della firma digitale. La stessa validità è estesa alla trasmissioni effettuate tramite PEC che rispettano i requisiti tecnici.

[55] Nei casi in cui è prevista l'adozione di un provvedimento espresso, la nuova disciplina prevede termini puntuali.

Tali aspetti vanno ad impattare anche con riguardo alle misure che concorrono agli interventi intesi a salvaguardare correttezza ed integrità dell'azione amministrativa, anche in materia di contratti pubblici: in proposito il decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 ha apportato modifiche e integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 attribuendo alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, il carattere di base dati di interesse nazionale (art. 60, c. 3-bis).

Non può non rilevarsi al riguardo l'innestarsi di misure specificamente preordinate alla modernizzazione della P.A. con il parallelo intento di contrasto alla corruzione ed alle mafie. Si ricorda al riguardo il "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", varato con la legge 13 agosto 2010, n.136. La legge delega si inserisce in un quadro più ampio di interventi contro la criminalità organizzata e si propone come ulteriore finalità il potenziamento dell'attività di contrasto alla corruzione[56].

Sempre in questo quadro di insieme volto ad individuare le linee portanti di riforma del sistema, appare utile segnalare il decreto 21 febbraio 2011 n. 44 recante "*Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n.24.*

In definitiva, si osserva, nel complesso degli interventi avviati ed in quelli ancora da adottare sul piano amministrativo, un maggiore consapevolezza delle criticità da risolvere nelle realtà amministrative, in un percorso complesso, la cui concreta attuazione va attentamente seguita, proprio per far emergere, a fronte di una tendenzialmente unitaria impostazione normativa, difficoltà e talora anche resistenze applicative, dovendosi contemperare esigenze di razionalizzazione e di riduzione della spesa con quelle di una maggiore efficacia nell'azione pubblica.

---

[56] La legge contiene due deleghe che dovranno essere attuate entro un anno dalla sua entrata in vigore: una per l'emanazione di un "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione" e l'altra per la modifica e l'integrazione della disciplina delle certificazioni antimafia in materia di documentazione antimafia. Le disposizioni contenute nella prima delega mirano alla sistemazione organica della materia caratterizzata da una vasta legislazione stratificatesi nel tempo. La seconda delega ha per oggetto la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di rilascio della documentazione antimafia necessaria per la stipula dei contratti con la P.A. nonché il potenziamento dell'attività di prevenzione e contrasto all' infiltrazione mafiosa. Nel settore degli appalti le novità più rilevanti riguardano l'istituzione della Stazione unica appaltante (SUA) e una serie di disposizioni a garanzia della tracciabilità dei flussi finanziari. I contraenti hanno l'obbligo di utilizzare in via esclusiva i conti correnti dedicati alla pubbliche commesse e di effettuare i pagamenti con modalità tracciabili indicando sempre il Codice unico di progetto assegnato a ciascun contratto (CUP). La violazione di tali obblighi comporta la risoluzione del contratto e l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

In questa ampia, ma necessaria prospettiva, ove si intersecano aspetti gestionali con profili finanziari ed anche istituzionali, occorre dunque assicurare modalità sinergiche di attuazione da parte delle amministrazioni chiamate ad un ruolo di guida e di indirizzo dell'intero percorso di riforma. In parallelo va sviluppato adeguatamente il ruolo dei controlli interni, anche sulla base delle innovazioni intervenute, evidenziando il necessario raccordo con quelli esterni. In particolare appaiono da approfondire, anche sulla scorta di specifiche analisi correlate alle diversificate realtà amministrative, le potenzialità enucleabili dalla attuazione della riforma contabile avviata: a fronte di una articolata organizzazione pubblica tali aspetti concorrono, infatti, anche sulla base dei percorsi di attuazione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ad enucleare significativi profili di taglio strutturale e funzionale nell'articolato sistema delle pubbliche amministrazioni.

PAGINA BIANCA

VIII. IL PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La consistenza e la spesa di personale secondo il conto annuale della Ragioneria generale dello Stato

1. Il 6 maggio 2011 la Corte ha trasmesso al Parlamento la Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico prevista dall'art. 60 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Sulla base dei dati contenuti nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato aggiornati al 31 dicembre 2009, il citato documento analizza, nella prima parte, l'evoluzione della consistenza e della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, mentre la seconda è dedicata ad una valutazione degli effetti delle politiche dei redditi, sulla base degli esiti della contrattazione collettiva, e dell'evoluzione della spesa per il pubblico impiego nel quadro del complessivo andamento dei conti pubblici.

La Corte, nel ribadire l'impegno della Ragioneria generale dello Stato per la progressiva riduzione dei tempi tecnici necessari al controllo e all'aggregazione dei dati, auspica un ulteriore recupero di tempestività, in modo tale da poter riferire sugli andamenti della spesa di personale relativi all'ultimo esercizio finanziario.

Sintetizzando le principali considerazioni contenute nella citata relazione emerge il seguente quadro.

Al 31 dicembre 2009, i dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni ammontano a poco più di 3,5 milioni, con una flessione, a partire dal 2001, del 5,4 per cento, percentuale che scende al 4,4 per cento se si tiene conto degli effetti derivanti dall'abolizione del servizio obbligatorio di leva. Come più volte la Corte ha avuto modo di rilevare, i modesti risultati delle politiche di limitazione delle assunzioni sono l'effetto della frammentarietà e della continua rimodulazione delle politiche in materia di personale pubblico che si sono succedute nel corso degli ultimi esercizi.

E' solo con le misure contenute nel DL n. 112 del 2008 che effetti di riduzione cominciano ad essere realmente avvertiti (-2 per cento nel 2009 rispetto all'anno precedente).

Particolarmente evidente la flessione di personale nei comparti elettivamente destinatari delle misure restrittive (ministeri, agenzie fiscali ed enti pubblici non economici), con un andamento in controtendenza per il servizio sanitario nazionale, il settore della ricerca, i vigili

del fuoco e la magistratura, anche se per quest'ultima è successivamente intervenuta, come vedremo, una consistente diminuzione per effetto delle misure del DL n. 78 del 2010.

Disaggregando i dati relativi alla consistenza del personale per tipologia di rapporto di lavoro, si rileva un'accentuata diminuzione dei dipendenti con contratto a tempo determinato e delle forme di lavoro flessibile. Si conferma nel 2009 l'andamento decrescente dei lavoratori socialmente utili, drasticamente ridotto rispetto alle 60 mila unità in servizio nel 2001.

La spesa per il personale è nel 2009 lievemente superiore a quella del precedente esercizio (+0,7 per cento complessivo, con una dinamica più marcata per il personale non statale). Il confronto con il 2001 evidenzia una crescita del costo del personale pari al 29,5 per cento, sostanzialmente in linea con l'inflazione.

Per quanto riguarda più specificamente i dirigenti, il numero complessivo dei presenti in servizio è rimasto sostanzialmente invariato nel triennio 2007-2009, come risultato dell'aumento di quelli del servizio sanitario nazionale, da una parte, e della diminuzione degli appartenenti a tutte le altre aree dirigenziali, dall'altra.

Sempre per i dirigenti, la spesa per le retribuzioni, relativamente ad un esercizio non interessato da rinnovi contrattuali, evidenzia un andamento del trattamento fondamentale coerente con quello della consistenza del personale, a fronte di una dinamica dei trattamenti accessori da correlare all'elevato ammontare delle risorse presenti nei fondi unici per la retribuzione di posizione e di risultato, alimentati tra l'altro dal gettito, progressivamente crescente, della retribuzione individuale di anzianità al momento del collocamento a riposo dei beneficiari e quantificate con riferimento al numero dei posti di funzione dirigenziale, invece che a quello, più limitato, dei dirigenti effettivamente in servizio.

L'andamento della consistenza del personale non dirigente evidenzia nel complesso una contenuta diminuzione, pari solo al 6 per cento, di cui circa il 2,2 per cento nell'ultimo triennio.

L'analisi disaggregata per comparto di contrattazione, pur scontando le difficoltà nel rendere omogenei i dati a seguito delle successive modifiche della composizione dei comparti, mostra tuttavia risultati fortemente differenziati. Flette, infatti, in maniera significativa il personale appartenente al comparto ministeri, alle agenzie fiscali ed al comparto enti pubblici non economici. Una consistente flessione si registra anche nel comparto Regioni e autonomie locali, nettamente più consistente nell'ambito delle Regioni rispetto agli enti locali, anche in relazione ai vincoli più stringenti posti all'evoluzione della spesa a decorrere dall'esercizio 2002.

Per quanto riguarda il comparto scuola, il conseguimento degli obiettivi finanziari programmati si basava principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente e amministrativo, unitamente all'attuazione di un piano pluriennale di assunzioni.

L'analisi dei dati relativi all'ultimo triennio evidenzia come, da un lato, si sia mantenuta omogenea la consistenza del personale di ruolo e, dall'altro, si sia verificata una flessione strutturale del personale a tempo determinato.

Con riguardo alla spesa del personale non dirigenziale, va notato che, a fronte di un incremento della retribuzione complessiva al netto degli arretrati del 6,3 per cento nel 2008 e del 3 per cento nel 2009, che ha portato ad un complessivo incremento del 9,5 per cento nel triennio, la spesa annua per retribuzione complessiva pro capite è cresciuta del 10,6 per cento nel triennio.

Altro aspetto di rilievo, che la relazione ha messo in luce, concerne gli effetti del nuovo sistema di classificazione del personale, delineato nelle sue linee essenziali nei rinnovi contrattuali relativi al quadriennio 1998-2001. I dati del conto annuale registrano dal 2001 al 2009 complessivamente oltre 1,5 milioni di passaggi orizzontali e circa 810 mila passaggi verticali. I passaggi orizzontali hanno interessato, nel complesso, circa i tre quarti del personale in servizio (il 210 per cento per il comparto Regioni ed enti locali – in media due passaggi per unità di personale), mentre i passaggi verticali hanno riguardato nel complesso il 39 per cento. Sono dati che dimostrano come il fenomeno abbia praticamente coinvolto tutto il personale non dirigenziale.

La forte concentrazione delle progressioni orizzontali nell'ambito delle categorie più elevate ha determinato il progressivo addensamento del personale di ciascun comparto nelle qualifiche superiori.

Questo, fino a ieri. La materia è stata, infatti, completamente rivisitata dal d.lgs. n. 150 del 2009, che, nel ridisegnare la ripartizione di competenze tra legge e contratto collettivo, è intervenuto con decisione nella materia del reclutamento e della carriera dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni. Ne vedremo gli effetti nei prossimi anni.

Una particolare attenzione la relazione dedica al fenomeno della stabilizzazione del personale precario. L'analisi dei dati relativi al triennio 2007-2009 dimostra una sostanziale realizzazione della finalità strategica di riduzione del precariato: il *trend* complessivo è costantemente e progressivamente discendente (riduzione del 6,8 per cento nel 2008 e dell'11,7 per cento nel 2009), con il corrispondente incremento delle procedure di stabilizzazione.

Con particolare riferimento ai dipendenti del servizio sanitario nazionale, la normativa regionale in materia di stabilizzazione ha dato luogo a reiterate pronunce di incostituzionalità in relazione alla violazione dell'obbligo del pubblico concorso per l'accesso all'impiego e all'estensione della platea dei beneficiari in contrasto con le norme statali di principio.

Altre questioni sono tuttora pendenti dinanzi alla Corte costituzionale e riguardano normative regionali che continuano a riprodurre disposizioni analoghe a quelle già dichiarate

incostituzionali o disposizioni assimilabili, con ciò dimostrando quanto sia lento e difficile l'adeguamento da parte delle Regioni ai principi affermati dalla Corte. Con evidenti rischi anche per il mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

Per completare la carrellata sull'evoluzione della consistenza e della spesa del personale pubblico meritano di essere sottolineati alcuni dati relativi al personale in regime di diritto pubblico - articolato in otto diversi comparti (magistrati ed avvocati dello Stato, personale docente delle università statali, prefetti, diplomatici, personale dirigente della carriera penitenziaria, personale dei Corpi di polizia e delle Forze armate e personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco). Nel 2009 esso ha rappresentato l'8 per cento sul totale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, con una spesa di circa 25,4 miliardi (+3,3 per cento rispetto al 2008), pari al 22 per cento della spesa complessiva per tutti i dipendenti della P.A.

Peraltro, l'applicazione anche a questo personale delle disposizioni previste per tutti i dipendenti pubblici dall'art. 9 del DL n. 78 del 2010, che ha disposto per il triennio 2011-2013 tagli sui trattamenti economici insieme con la rateizzazione dell'indennità di buonuscita, comporterà effetti sui dati di consuntivo, sia per la consistenza, sia per la spesa, che sarà possibile quantificare con puntualità solamente in occasione della redazione della relazione del prossimo anno.

Sin da ora si può tuttavia scontare che il lieve incremento complessivo delle presenze in servizio nel 2009 (+0,1 per cento) per alcune categorie (in particolare con riferimento al personale di magistratura ed Avvocatura dello Stato ed al personale docente delle università) sia stato più che riassorbito nel 2010 per effetto di anticipate cessazioni dal servizio per quiescenza assolutamente superiori alla media degli anni precedenti.

Tra le criticità evidenziate nella relazione a proposito delle retribuzioni corrisposte al personale non contrattualizzato va sottolineata, a titolo esemplificativo, la particolare vicenda emersa in sede di esame da parte della Corte dell'accordo relativo ai vigili del fuoco, beneficiari di una specifica indennità di rischio che avrebbe dovuto essere finanziata attraverso il gettito di un'imposta addizionale sui diritti di imbarco. In relazione ad un irrisolto contenzioso con le società aeroportuali, l'onere di carattere fisso e continuativo è stato coperto utilizzando economie evidenziate nella gestione delle risorse presenti nei fondi per il trattamento accessorio.

Il compimento della tornata contrattuale 2006-2009 ha sollecitato la Corte a compiere una complessiva e conclusiva riflessione sull'andamento della spesa per redditi delle pubbliche amministrazioni, a partire dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego.

Fino al biennio 2008-2009 l'andamento della contrattazione collettiva per i dipendenti pubblici ha evidenziato significativi scostamenti rispetto alle regole per la dinamica retributiva poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni, legato all'obiettivo di contenere l'inflazione nei limiti dei valori programmati, ha determinato notevoli ritardi nell'avvio delle trattative, alterando i previsti meccanismi per l'eventuale recupero, a consuntivo, del differenziale tra l'inflazione programmata e quella reale. Le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali sono state, pertanto, rideterminate, nelle leggi finanziarie successive, in esito a trattative dirette tra il Governo e le organizzazioni sindacali, che hanno previsto l'adeguamento dei salari all'inflazione reale e ulteriori disponibilità da destinare a finalità incentivanti e premiali, di fatto, però, utilizzate per incrementare le componenti fisse della retribuzione.

In tale contesto, l'andamento delle retribuzioni realmente percepite dagli interessati è risultato, a consuntivo, superiore alle stesse percentuali pattuite in sede di ridefinizione del quadro programmatico, che già ipotizzavano incrementi superiori all'andamento dell'inflazione.

Lo scorso anno, com'è noto, è tuttavia intervenuto il più volte ricordato DL n. 78 del 2010, che, nell'ambito di un più generale intervento sui conti pubblici, contiene misure severe in materia di contenimento della spesa per il pubblico impiego - il blocco della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012 ed il congelamento delle retribuzioni complessivamente in godimento al valore registrato nel 2010.

Un apposito paragrafo della relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico è stato dedicato ad un'analisi comparativa in merito all'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nei diversi paesi appartenenti all'Unione europea, raffrontata con la popolazione residente, con la dinamica del prodotto interno lordo e della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche. Il raffronto ha evidenziato un sostanziale allineamento dell'Italia con i dati riferiti agli altri paesi. Misure analoghe a quelle contenute nel DL n. 78 del 2010 sono state del resto adottate, nel medesimo periodo di riferimento, anche dai principali paesi appartenenti all'Unione europea, in modo peraltro accentuato da parte di quelli maggiormente investiti dalla crisi finanziaria (Irlanda, Grecia e Portogallo).

Per quanto riguarda più specificamente il sistema Italia va ribadita in questa sede l'anomalia di una struttura retributiva composta pressoché esclusivamente da componenti fisse e continuative, con un'incidenza minima dei trattamenti accessori legati alla produttività ed al merito sulla complessiva dinamica della spesa per redditi registrata nell'ultimo decennio. Completamente disatteso, al di là di reiterate affermazioni di principio, è risultato anche l'obiettivo di correlare i trattamenti accessori a recuperi di produttività dei singoli enti.

Le osservazioni sopra riportate trovano puntuale riscontro in un andamento della contrattazione integrativa che ha privilegiato l'utilizzo delle risorse dei fondi unici per corrispondere indennità fisse e continuative, ovvero per finanziare progressioni economiche che,

pur inizialmente legate ad una valutazione, più o meno selettiva e comparativa, del personale, si sostanziano, in definitiva, in incrementi fissi e continuativi delle componenti stipendiali, determinando un ulteriore irrigidimento delle risorse disponibili negli anni successivi.

La nuova metodologia di rilevazione adottata dall'IGOP consente di pervenire ad una prima evidenza degli esiti della contrattazione integrativa per il 2009 e delle decisioni assunte per il riparto delle risorse fra i possibili impieghi. Il dato maggiormente rilevante è, ancora una volta, rappresentato dalla rigidità delle risorse che concorrono a determinare il valore del fondo, già impegnate per corrispondere incrementi fissi e continuativi agli interessati e, quindi, non più disponibili.

I contratti integrativi privilegiano peraltro l'istituto delle progressioni economiche, al quale è destinato il 31,8 per cento delle risorse con riferimento al comparto ministeri e percentuali comunque elevate per gli altri comparti (16,8 per cento per gli enti del servizio sanitario nazionale, 14,7 per cento per le università, 14,3 per cento per le Regioni e le autonomie locali). Va tuttavia segnalata l'eccezione dei contratti integrativi sottoscritti nel 2009 dagli enti di ricerca che non destinano specifiche risorse a tale finalità.

Alla produttività collettiva viene attribuito oltre il 50 per cento delle disponibilità per il 2009 nei contratti integrativi relativi agli enti pubblici non economici ed il 28 per cento nel comparto ministeri. Decisamente minore, fatta eccezione per il comparto delle Regioni ed autonomie locali (24,8 per cento), l'entità delle risorse destinate a premiare la produttività individuale (6,2 per cento nel servizio sanitario nazionale e 10,3 per cento nei ministeri), anche se non sempre le rilevazioni consentono di chiarire l'esatta distinzione tra i due istituti (produttività individuale e collettiva) e i criteri alla base del riparto delle risorse.

La spesa di personale nel rendiconto per l'esercizio 2010

2. Nella classificazione economica delle voci di spesa del bilancio dello Stato, i redditi da lavoro dipendente del personale appartenente alle pubbliche amministrazioni statali, compreso quello in regime di diritto pubblico, sono aggregati nella categoria I, all'interno del titolo I (spese correnti).

La predetta categoria è articolata in quattro sottocategorie:

- retribuzioni lorde in denaro (stipendi, straordinario, fondo unico di amministrazione e altri compensi, con separata evidenziazione di quanto spettante ai lavoratori a tempo determinato);
- retribuzioni lorde in natura (essenzialmente buoni pasto e vestiario per gli aventi diritto);
- contributi sociali effettivi (distinti per tipologia di emolumenti);
- contributi figurativi.

Sommando al totale delle spese rientranti nella predetta categoria l'ammontare di quelle relative alle indennità di missione e alla formazione del personale (ricomprese entrambe nella categoria dei consumi intermedi, rispettivamente nelle sottocategorie 2.2.13 e 2.5) e le imposte sulla produzione (categoria III), si ottiene un aggregato metodologicamente omogeneo con l'ammontare del costo del lavoro pubblico quale rilevato nel conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, di seguito denominato "spesa per il lavoro del personale statale".

La tavola di seguito riportata evidenzia, negli ultimi sei anni, l'andamento della gestione di cassa e di competenza del predetto aggregato.

Tavola 1

SPESA PER IL LAVORO DEL PERSONALE STATALE

(migliaia di euro)

Eserc.	Residui iniziali	Prev. iniz. competenza	Prev. def. competenza	Massa impegnabile	Impegni competenza	Pagato competenza	Pagato residui	Pagato totale	Econ. (+) o magg. spese (-)	Residui al 31/12
2005	5.484.413	86.146.971	87.990.396	90.904.768	87.089.438	82.121.023	2.357.378	84.478.401	900.959	7.406.673
2006	7.414.899	88.486.645	91.215.565	96.863.109	91.927.532	91.053.405	1.572.570	92.625.975	-2.731.679	3.398.375
2007	3.400.700	89.929.032	93.028.680	95.160.433	87.226.937	86.683.675	1.266.724	87.950.399	2.868.885	4.367.642
2008	4.419.288	94.159.888	97.316.852	98.750.466	91.851.073	92.065.171	1.531.210	93.596.381	1.343.174	5.065.146
2009	5.069.089	96.510.915	97.939.623	101.473.356	92.354.547	91.645.354	1.829.859	93.475.213	2.956.751	5.358.103
2010	5.357.596	96.437.719	97.829.557	101.698.959	92.187.911	90.962.196	1.873.147	92.835.343	3.649.243	4.395.526

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

I dati di rendiconto 2010 evidenziano una lieve diminuzione (0,1 per cento) degli stanziamenti iniziali e di quelli definitivi, a fronte di una costante crescita, seppur in rallentamento, nei precedenti esercizi.

Quanto sopra, pur considerando che sono state poste a carico dell'esercizio 2010 le somme necessarie al rinnovo degli accordi collettivi per il quadriennio 2006-2009 riguardanti la dirigenza dei ministeri, della scuola e delle agenzie fiscali, nonché quelli relativi al personale non dirigenziale della Presidenza del consiglio dei ministri e delle istituzioni di alta formazione artistica e musicale.

Nel corso del 2010, inoltre, è intervenuta l'emanazione dei decreti di recepimento delle intese concernenti le Forze armate, i Corpi di polizia e la carriera diplomatica. A carico dell'esercizio va considerata anche la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale relativa alla mancata sottoscrizione dei contratti per il triennio 2010-2012[1].

La tavola evidenzia una diminuzione degli impegni e dei pagamenti di competenza (-0,2 per cento e -0,7 per cento) rispetto all'esercizio 2009.

[1] Ai sensi dell'art. 9, commi 2 e 17, del DL 78 del 2010, è stato previsto il blocco dei rinnovi contrattuali nel triennio 2010-2012, nonché dei trattamenti economici complessivi nel triennio 2011-2013.

Il rendiconto registra, inoltre, un'ulteriore, marcata crescita delle economie, che si attestano a 3,6 miliardi, un quarto in più rispetto al 2009 e quasi il triplo rispetto al 2008. Tale fenomeno è da imputare, in gran parte, all'andamento dei capitoli relativi al personale della scuola che non evidenziano eccedenze di spesa ma rilevanti economie[2].

Si interrompe il *trend* di crescita dei residui: al termine dell'esercizio, infatti, questi ultimi diminuiscono del 18 per cento e raggiungono una percentuale pari al 4,6 per cento degli stanziamenti definitivi.

L'ammontare dei residui dovrebbe ulteriormente diminuire in applicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1 dicembre 2010, emesso in attuazione dell'art. 2, comma 197, della legge finanziaria per il 2010, che prevede il pagamento, su un solo capitolo di bilancio, di tutti i compensi spettanti al personale (cosiddetto cedolino unico).

Tutti i pagamenti dovranno avvenire esclusivamente sulla competenza dell'esercizio finanziario di riferimento, con conseguente azzeramento dei residui e introduzione di un meccanismo per la riassegnazione allo stato di previsione della spesa dell'esercizio successivo delle somme rimaste da pagare[3].

Il grafico di seguito riportato evidenzia, nel periodo considerato, le variazioni del rapporto (in termini di stanziamenti definitivi di competenza di ciascun esercizio) tra la spesa per il lavoro del personale statale come sopra definita e il totale delle spese correnti (titolo I). La dinamica degli aggregati vede una crescita della spesa corrente più che proporzionale rispetto alla spesa per il lavoro, ad eccezione proprio del 2010, anno in cui la spesa corrente è scesa dell'1,2 per cento, a fronte di una sostanziale evidenziata stabilità della spesa per il lavoro.

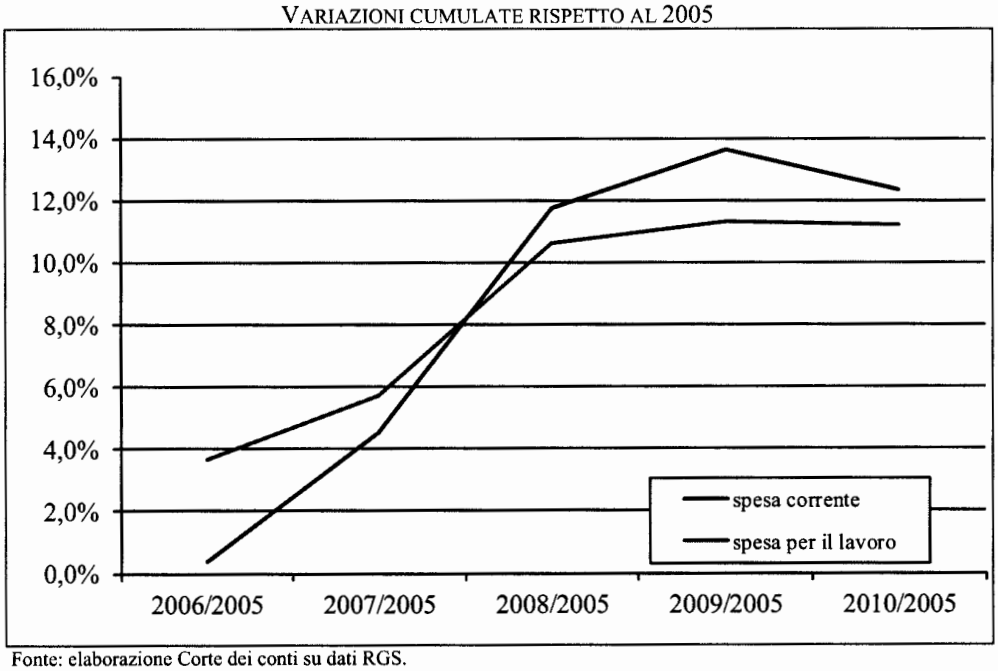
---

[2] Per una più dettagliata disamina dell'andamento della spesa del personale della scuola e dell'efficacia delle misure adottate per garantire un miglior controllo dell'evoluzione dei capitoli di bilancio, si rinvia al capitolo relativo all'istruzione.

[3] Per un commento al contenuto del citato decreto ministeriale e, più in generale, alle problematiche relative al cedolino unico, si rinvia al parere reso dalla Sezioni riunite in sede consultiva con delibera n. 4/2010/CONS del 29 ottobre 2010.

Figura 1

VARIAZIONI CUMULATE RISPETTO AL 2005



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Significativo è, altresì, il raffronto tra l'andamento della spesa per il lavoro e i consumi intermedi, che rappresentano il costo sostenuto per garantire l'erogazione dei servizi nel corso di ciascun esercizio a supporto dell'attività del personale.

La *tavola* seguente riporta a livello aggregato il rapporto percentuale tra la spesa per consumi intermedi rispetto a quella per il lavoro.

Tavola 2

(migliaia di euro)

Previsioni definitive competenza	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Totale consumi intermedi	13.198.355	12.592.506	12.000.416	12.505.436	13.679.374	10.336.797
Spesa per lavoro	87.990.396	91.215.565	93.028.680	97.316.852	97.939.623	97.829.557
Quota consumi intermedi	15,0%	13,8%	12,9%	12,9%	14,0%	10,6%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Il rapporto appare in diminuzione sino al 2007, stabile nel 2008 e con una significativa inversione di tendenza nel 2009, anno in cui il rapporto era tornato a crescere di quasi un punto percentuale. Nel 2010 il rapporto si attesta su un valore nettamente inferiore (-3,4 punti percentuali).

Scomponendo la categoria economica I, redditi da lavoro dipendente, nelle principali sottocategorie, è possibile effettuare un *focus* sull'andamento degli aggregati che costituiscono le retribuzioni lorde dei dipendenti. In particolare, come evidenziato nella *tavola* 3, il rapporto

tra le componenti accessorie (risorse presenti nei diversi fondi unici di amministrazione, compensi per lavoro straordinario, incentivi per l'offerta formativa del personale della scuola ed altri compensi) e quelle stipendiali, nel 2010, si attesta all'11,2 per cento, in crescita rispetto al 10,3 del 2009. Il valore del predetto rapporto, come più volte evidenziato, dipende, in parte, dalla modesta entità dei trattamenti accessori previsti per il personale della scuola.

Il consuntivo 2010 registra una lieve diminuzione delle componenti stipendiali, in relazione ad una ritrovata moderazione salariale all'interno dei rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 ed alla riduzione del numero degli addetti, in esito alle misure di limitazione del *turnover* introdotte dal DL n. 112 del 2008 e successive modifiche e integrazioni. Diminuisce la spesa per lavoro straordinario del 7 per cento, in controtendenza rispetto al 2009 (+19,5 per cento rispetto al 2008).

Tavola 3

(migliaia di euro)

Categoria di spesa	Categoria di spesa Ce2	Categoria di spesa Ce3		2009 Stanziamento definitivo di competenza	2010 Stanziamento definitivo di competenza	Variazione 2010/2009
Redditi da lavoro dipendente	Retribuzioni lorde in denaro	01	Stipendi	57.898.928	57.166.060	-1,3%
		02	Lavoro straordinario	1.552.214	1.439.000	-7,3%
		03	Fondo unico amministrazione	807.694	879.454	8,9%
		04	Incentivi per l'offerta formativa	45.759	48.139	5,2%
		05	Altri compensi al personale	3.539.716	4.024.293	13,7%
		Totale voci 02-05		5.945.383	6.390.886	7,5%
		Quota % delle voci 02-05 su stipendi		10,3%	11,2%	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

Aumenta di quasi il 9 per cento lo stanziamento dei fondi unici, anche in ragione dei rinnovi avvenuti nel 2010 per il personale dirigenziale, che hanno destinato una parte delle risorse alle componenti variabili della retribuzione, e della restituzione di parte dei tagli effettuati dal DL n. 112 del 2008.

L'andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente nel quadro della gestione dei conti pubblici

3. I dati di consuntivo relativi al 2010, diffusi dall'ISTAT nel mese di marzo 2011, evidenziano una forte revisione al ribasso delle precedenti stime governative in merito all'andamento della spesa per lavoro dipendente del personale appartenente a tutte le amministrazioni pubbliche (+0,5 per cento rispetto ad una iniziale previsione contenuta nella RUEF pari al 2,3 per cento, aggiornata al 2 per cento nella decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013).

Si tratta della percentuale di crescita più bassa registrata negli ultimi dieci anni, pari solo al valore misurato nel 2007, anno che, in relazione al disordinato andamento della contrattazione collettiva, era stato in minima parte interessato dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro.

La complessiva stima è la risultante dell'andamento in diminuzione della spesa di personale nelle amministrazioni centrali (-0,4 per cento rispetto al 2009), a fronte di un aumento dell'1,6 per cento della quota riferibile alle amministrazioni locali[4].

Per il settore statale il dato sconta, in primo luogo, il venir meno della forte componente di arretrati a carico dell'esercizio 2009, derivanti in misura rilevante dalla sottoscrizione dei contratti integrativi per le Forze armate e per le Forze di polizia.

Nel 2010, inoltre, si sono dispiegate appieno le misure di contenimento della spesa previste nel DL n. 112 del 2008, con particolare riguardo a quelle relative alla riduzione del personale della scuola, già evidenti, ma in misura minore, nel 2009.

Ha concorso, poi, al contenimento della spesa per redditi delle amministrazioni statali una generalizzata diminuzione del numero dei dipendenti, dovuto all'introduzione di più stringenti limiti alla possibilità di trattenimento in servizio oltre l'età ordinariamente prevista per il collocamento a riposo e alla revisione della modalità di erogazione per l'importo della buonuscita contenute nel DL n. 78 del 2010, che ha favorito l'anticipo del collocamento a riposo dei dirigenti e del personale appartenente alle fasce di reddito più elevate.

I fattori sopradescritti compensano e superano gli effetti di crescita dovuti alla sottoscrizione dei contratti relativi alle aree dirigenziali (scuola, ministeri e agenzie fiscali) e degli accordi per il personale non contrattualizzato ed alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Per le amministrazioni locali l'incremento della spesa, stimato, per il 2010, nella percentuale dell'1,6 per cento, deriva in gran parte dalla sottoscrizione dei contratti collettivi per la dirigenza del servizio sanitario nazionale (il cui valore, comprensivo degli arretrati, calcolato sulla base delle relazioni tecniche dell'ARAN, ammonta a 898 milioni[5]), al netto dei quali la predetta percentuale scenderebbe allo 0,4 per cento.

I dati relativi al 2010 consolidano la tendenza ad un progressivo maggior controllo della spesa di personale già evidente con riferimento agli esercizi 2008 e 2009[6].

---

[4] La differenza tra il dato dell'ISTAT e quello risultante dal rendiconto deriva dalla diversa platea degli enti censiti e dal diverso sistema contabile utilizzato, in quanto l'ISTAT utilizza il criterio della competenza economica. Un'apposita tabella di riconciliazione dà atto della metodologia utilizzata per il raffronto dei due aggregati.

[5] Il predetto contratto prevedeva la possibilità per i singoli enti di destinare ai fondi unici di amministrazione risorse aggiuntive. Il DL n. 78 del 2010 ha, peraltro, previsto il divieto di erogare trattamenti a qualsiasi titolo superiori al 3,2 per cento.

[6] Nella relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico trasmessa al Parlamento il 6 maggio 2011, la Corte evidenziava come il disordinato e incontrollato andamento della spesa per redditi da lavoro dipendente registrato a partire

Il quadro programmatico per gli anni 2011-2014 ricomprende gli effetti degli interventi in materia di personale pubblico contenuti nella manovra finanziaria per il 2011, anticipata all'estate attraverso l'adozione del DL n. 78 del 2010.

Nell'ambito di una complessiva riduzione di spesa pari a circa 25 miliardi, volta a fronteggiare gli effetti della crisi economica, le misure per il contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente, analoghe, peraltro, a quelle adottate nel medesimo periodo nei principali paesi dell'Unione europea, risultano particolarmente severe e impegnative[7].

Il citato DL prevede la rigorosa conferma, per i contratti ancora da sottoscrivere relativi al biennio 2008-2009, delle percentuali di crescita previste nel quadro programmatico, il blocco della contrattazione collettiva nazionale per il successivo triennio 2010-2012 e degli automatismi stipendiali, il congelamento delle retribuzioni individuali fino al 2013, la cristallizzazione ai livelli raggiunti nel 2010 del valore dei fondi per i trattamenti accessori e un taglio, da attuare per scaglioni, con percentuali progressivamente crescenti, all'ammontare dei redditi più elevati.

In sede di audizione parlamentare sulla manovra per il 2011, la Corte osservava come le nuove misure per il contenimento della spesa di personale, contenute nel DL n. 78 del 2010, si andavano ad aggiungere ai già impegnativi interventi previsti nel DL n. 112 del 2008, prima ancora di una compiuta verifica relativa agli effetti ed all'impatto dei citati interventi sul funzionamento delle amministrazioni e sugli assetti organizzativi.

Gli interventi contenuti nella manovra per il 2011 delineano un quadro programmatico che evidenzia la sostanziale stabilità ed un ritrovato controllo della spesa di personale nel medio periodo.

Alcune delle misure contenute nel citato DL n. 78 hanno carattere temporaneo e appaiono difficilmente prorogabili al termine del periodo di vigenza (blocco della contrattazione e degli automatismi retributivi, riduzione *una tantum* dei redditi maggiormente elevati, limiti al tasso di

---

dall'avvio della seconda privatizzazione del pubblico impiego sino a tutto il 2007 mostrava una significativa inversione di tendenza nei due anni successivi, per effetto, da un lato, della ritrovata moderazione salariale che ha caratterizzato la tornata contrattuale per il 2008-2009 e, dall'altro, dell'avvio della applicazione delle misure contenute nel decreto legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del medesimo anno.
Tra le misure più significative introdotte dal citato decreto, la sospensione per il 2009 dell'applicazione di numerose norme speciali che prevedevano particolari istituti retributivi, la riduzione dell'ammontare dei fondi unici per i trattamenti accessori e l'introduzione di più rigorosi controlli sulla contrattazione integrativa, l'inasprimento dei limiti al tasso di ricambio del personale.
Di rilevante impatto, infine, la prevista riduzione del numero dei docenti e del personale amministrativo della scuola nell'ambito di un più ampio intervento finalizzato a ridurre il *gap* tra l'Italia e la media degli altri paesi europei nel rapporto alunni/docenti.
Per effetto di questi sviluppi i dati di consuntivo relativi al 2009 mostravano una dinamica maggiormente moderata della spesa per redditi rispetto al precedente periodo (+0,8 per cento rispetto al 2008).

[7] Le riduzioni della spesa di personale (pari, in valore assoluto, a 1.489 milioni) incidono nella misura del 6 per cento sul valore complessivo della manovra. A tale quantificazione vanno, peraltro, aggiunti gli effetti del rinvio della contrattazione collettiva per il triennio 2010-2012, non considerati nel quadro tendenziale a legislazione vigente. Si tratta di una minor spesa, quantificata dalla Corte, ipotizzando l'applicazione rigorosa delle regole poste nel nuovo accordo sull'assetto delle relazioni sindacali, nell'importo complessivo di 4,5 miliardi al netto degli oneri riflessi.

ricambio del personale), mentre effetti maggiormente strutturali dovrebbero derivare dalla intensificazione dei controlli sulla contrattazione integrativa, dalle nuove regole per il dimensionamento dei fondi unici e dalla previsione di una andamento del *turnover* a regime parametrato alle cessazioni intervenute nel precedente esercizio e non alla mancata copertura dei posti in organico.

Le previsioni a legislazione vigente contenute nella decisione di finanza pubblica mostrano una diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente nel 2011 pari a 0,5 punti percentuali (per il venir meno della componente arretrati corrisposta, come detto, nel 2010) e una sostanziale stabilità per il 2012 e il 2013 (rispettivamente -0,2 per cento e +0,1 per cento).

Ciò va posto in relazione alla definitiva conclusione nel 2010 della tornata contrattuale 2006-2009, al rinvio della successiva contrattazione per il triennio 2010-2012 ed al congelamento fino al 2013, ai livelli del 2010, dei trattamenti individuali, con corresponsione, dunque, nel predetto periodo, della sola indennità di vacanza contrattuale.

Nel periodo considerato, inoltre, si ipotizza il proseguimento della tendenza alla diminuzione dei dipendenti per effetto delle norme di contenimento del *turnover* improntate ad un criterio di progressiva maggior severità.

Per il 2014, le stime contenute nel DEF indicano una ripresa della dinamica della spesa per redditi pari allo 0,8 per cento, da correlare al venir meno dell'efficacia di alcune delle misure di contenimento.

Alla luce di tale andamento viene stimato in progressivo miglioramento il rapporto tra la spesa per redditi da lavoro dipendente e il prodotto interno lordo: di poco superiore all'11 per cento nel 2010, nel 2014 scende al 9,8 per cento, percentuale, quest'ultima, di 0,7 punti più bassa del valore minimo registrato nell'ultimo decennio (10,5 per cento nel 2001).

Lo scenario a politiche invariate vede nel 2014 il riavvio dell'attività contrattuale, con un incremento stimato della spesa di un ulteriore 1,1 per cento rispetto al quadro tendenziale[8].

Pur in mancanza di parametri attuali di riferimento in merito al quadro finanziario ed economico relativo alla ripresa della contrattazione, la stima di crescita legata agli effetti dei nuovi accordi appare modesta. Il blocco della dinamica retributiva per un quadriennio e i contenuti incrementi attribuiti con gli accordi per il biennio 2008-2009 comportano una perdita del potere di acquisto dei salari, stimata in relazione all'andamento dell'inflazione, pari al 7,4 per cento nel 2013 rispetto al 2009.

[8] Tale valore è stato stimato applicando al dato relativo al precedente esercizio 2013 una percentuale pari al differenziale tra i tassi di variazione medi della spesa per redditi intervenuti rispettivamente nei periodi 2005-2008, 2004-2008 e 2003-2008.

PAGINA BIANCA

IX. NUOVI INDIRIZZI DELLA POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA

Il 2010 è stato il primo anno di avvio concreto dell'attuazione dei nuovi Trattati contenuti nel Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Due documenti della Commissione hanno fornito il quadro di riferimento per lo sviluppo del processo di integrazione europea nei prossimi anni: "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"[1], e "Verso un atto per il Mercato Unico". Il primo, di più ampio respiro, indica, già nel suo titolo, la via da seguire, e propone cinque obiettivi da raggiungere entro il 2020: portare al 75 per cento il tasso di occupazione (con una maggiore partecipazione sia dei giovani che dei lavoratori più anziani e di quelli poco qualificati e un'integrazione dei migranti nella popolazione attiva); portare al 3 per cento del Pil la spesa per investimenti nella ricerca e nello sviluppo; ridurre le emissioni di gas effetto serra del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990, o al 30 per cento nel quadro di un accordo globale per il periodo successivo al 2012; migliorare i livelli d'istruzione riducendo i tassi di dispersione scolastica al di sotto del 10 per cento; promuovere l'inclusione sociale attraverso la riduzione della povertà, liberando almeno 20 milioni di persone da questo rischio.

Il secondo documento, che riprende in gran parte il contenuto del c.d. "Rapporto Monti", considera il mercato unico un essenziale fattore di crescita della produttività e della competitività, che, peraltro, costituisce un processo non irreversibile e non "scontato", ma da rinnovare costantemente. Esso è in grado di garantire una maggiore crescita e posti di lavoro, purché si valorizzi al massimo il suo potenziale. L'obiettivo, sostanzialmente coincidente con quello della strategia 2020, è realizzare una crescita forte e sostenibile, sviluppando in particolare le piccole e medie imprese – PMI (che, offrono livelli di occupazione più elevati), ma anche incoraggiando l'innovazione (con lo sviluppo del commercio elettronico), l'"inventiva" (con il brevetto europeo) e l'efficienza energetica; promuovendo una rete di infrastrutture per favorire soprattutto le diverse modalità di trasporto, migliorando ulteriormente il mercato interno dei servizi; semplificando e modernizzando le regole comunitarie, in materia

[1] Questo documento costituisce l'aggiornamento della c.d. Strategia di Lisbona per una società basata sulla conoscenza e la crescita sostenibile che doveva essere realizzata entro il 2010.

di appalti pubblici e pervenendo ad un coordinamento delle politiche fiscali (soprattutto in materia di IVA e di imposta sulle società).

Il 2010 è stato anche l'anno di importanti decisioni nei vari settori, soprattutto nell'ambito della politica economica e monetaria. Di fronte alla crisi che ha investito alcuni paesi dell'Unione, le istituzioni europee hanno creato, inizialmente per i problemi della Grecia e, successivamente, dell'Irlanda, meccanismi di concessione di prestiti a condizioni rigorose – di cui si dirà più innanzi -, per far ripartire l'economia su basi solide. Per rafforzare la *governance* economica sia all'interno dell'area dell'euro che nel complesso dell'Unione, la Commissione europea ha presentato, nel settembre 2010, un pacchetto di sei proposte legislative – che dovrebbe essere approvato in via definitiva dal Parlamento europeo e dal Consiglio entro il luglio 2011 – contenente misure relative al Patto di stabilità, alla sorveglianza sugli squilibri macroeconomici e ai requisiti comuni per i quadri nazionali di bilancio. Inoltre, è stata costituita una *task force,* coordinata dal Presidente del Consiglio europeo Van Ronpuy, che ha formulato una serie di raccomandazioni sulle stesse materie oggetto delle proposte della Commissione, nonché in merito all'istituzione di un meccanismo permanente di stabilizzazione dell'area dell'euro.

Le raccomandazioni della *task force* sono state sostanzialmente recepite dal Consiglio nel corso dell'esame delle sei proposte (cinque regolamenti e una direttiva), prima richiamate, ed hanno condotto all'approvazione, secondo la procedura semplificata, di un'apposita decisione del Consiglio europeo, che modifica l'art. 136 del TFUE, al fine di consentire espressamente l'istituzione di un meccanismo permanente per la stabilità dell'area euro. La decisione è in corso di approvazione in ciascuno Stato membro secondo le rispettive norme costituzionali.

Elemento centrale di questa nuova *governance* europea è costituito dal c.d. "semestre europeo", del quale la Corte si è occupata in altra sede[2]. Il primo semestre europeo iniziato nel gennaio 2011, comprende la disciplina di bilancio, basata sul patto di stabilità e crescita e le riforme strutturali della strategia Europa 2020 con un nuovo meccanismo per la prevenzione degli squilibri macroeconomici. Esso si articola in varie fasi: in gennaio la Commissione europea presenta il suo rapporto annuale sulla crescita; nel febbraio-marzo il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio, alle quali gli Stati membri devono attenersi; questi ultimi in aprile presentano contestualmente i piani nazionali di riforma (PNR), in attuazione della strategia 2020 e i piani di stabilità e convergenza (PSC) tenendo conto delle linee guida del Consiglio europeo; la Commissione in giugno, in base alle linee guida, esaminati i PNR e i PSC, indirizza le sue raccomandazioni di politica economica e di bilancio agli Stati

[2] V. *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica,* Corte dei conti, maggio 2011, pagg. 50 e ss.. Le nuove procedure instaurate con il semestre europeo hanno imposto una profonda modifica nel ciclo di programmazione italiana e, quindi, sul piano legislativo, una modifica alla legge n. 196 del 2009 con la legge n. 39 del 7 aprile 2011.

membri; in luglio il Consiglio ECOFIN approva le raccomandazioni della Commissione anche sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo. Nella seconda metà dell'anno gli Stati membri approvano le loro leggi di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni ricevute dalle istituzioni europee. La Commissione, nell'anno seguente, nel suo rapporto annuale sulla crescita, presenta i progressi conseguiti dai paesi membri, nell'attuazione di dette raccomandazioni.

Nel 2010, per far fronte alla crisi che ha investito alcuni Paesi dell'Unione e per prevenire un possibile contagio e la conseguente crisi della stessa Unione economica monetaria (UEM), è stato approvato un meccanismo di stabilizzazione finanziaria (EFSM secondo l'acronimo inglese) con una dotazione di 60 miliardi di euro destinato a tutti gli Stati membri e gestito dalla Commissione[3]. In aggiunta a questo Fondo europeo di stabilizzazione, i rappresentanti degli Stati membri della "zona euro" hanno adottato una decisione atipica che non rientra tra gli atti giuridici dell'Unione previsti nei trattati (seguendo, in verità, una prassi risalente già agli inizi del processo di integrazione europea) che li impegna a rendere disponibili ulteriori risorse con un nuovo strumento (Fondo europeo di stabilità finanziaria – EFSS) e mediante l'istituzione di una Società veicolo speciale *(special purpose vehicle),* garantita dagli Stati partecipanti sulla base delle quote nel capitale della BCE e in conformità ai rispettivi ordinamenti costituzionali. La società veicolo potrà mettere a disposizione fino a 440 miliardi di euro e scadrà dopo tre anni. E' prevista la partecipazione del FMI con una quota pari ad almeno la metà del contributo europeo (quindi intorno ai 220 miliardi di euro).

Per dare una solida base giuridica al meccanismo europeo di stabilità, il Consiglio europeo, nella riunione del dicembre 2010, ha trovato un accordo sulla modifica dei Trattati con l'istituzione di un unico meccanismo europeo di stabilità in sostituzione dell'EFSM e dell'EFSF, aventi carattere provvisorio.

A seguito della crisi economica, che ha messo in luce i difetti nella vigilanza sul settore bancario, è emersa l'esigenza di istituire, nella nuova architettura prima delineata, il Comitato europeo del rischio sistemico (CERS) preposto alla vigilanza macroprudenziale, volto a controllare i rischi per la stabilità finanziaria derivanti da sviluppi macroeconomici e dal complessivo sistema macrofinanziario; nonché nell'ambito dell'EFSF, tre nuove autorità di vigilanza europee: per il settore bancario (EBA), assicurativo (EIOPA) e dei valori mobiliari (ESMA). Varie proposte di atti normativi sono state elaborate (5 regolamenti e 1 direttiva) per dare un preciso fondamento giuridico alle misure di coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche nell'ambito dell'UEM. E' importante rilevare i poteri incisivi attribuiti

[3] V. Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio "Che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria", in *GUUE legge n. 118/21.5.2010.*

alle nuove autorità di vigilanza che potranno imporre le proprie decisioni direttamente agli istituti finanziari.

La Commissione in un suo documento ha rilevato come "la mancanza di una regolamentazione efficace abbia incoraggiato istituti finanziari ad assumere rischi eccessivi allo scopo di realizzare guadagni a breve termine"[4]. A tale scopo è stata elaborata una direttiva per regolamentare le attività dei gestori dei fondi di investimento alternativi, gli *hedge founds* e i fondi di *private equity,* che non opereranno più in una situazione di vuoto normativo, ma saranno soggetti a un controllo rigoroso del rischio.

Il Consiglio europeo, nel quadro del nuovo semestre europeo, nella sua riunione del 24 e 25 marzo 2011, ha approvato le priorità in materia di risanamento di bilancio e di riforme strutturali sottolineando l'esigenza del ripristino di bilanci sani, della sostenibilità dei conti pubblici, della riduzione della disoccupazione, attraverso riforme del mercato del lavoro, e di una maggiore crescita[5]. D'altra parte, secondo il Consiglio europeo, gli sforzi in materia di risanamento di bilancio "devono essere integrati da riforme strutturali a sostegno della crescita", da parte degli Stati membri, che dovranno attuare misure volte a: "rendere il lavoro più attraente; aiutare i disoccupati a reinserirsi nel mondo del lavoro; lottare contro la povertà e promuovere l'inclusione sociale; investire nell'istruzione e nella formazione; conciliare sicurezza e flessibilità; riformare i sistemi pensionistici; attivare capitali privati per finanziare la crescita; stimolare la crescita e l'innovazione; offrire un accesso all'energia efficace in termini di costi e aumentare l'incisività delle politiche di efficienza energetica"[6].

Il 7 giugno 2011 la Commissione, nell'ambito della procedura del semestre europeo, ha formulato raccomandazioni specifiche per ciascun Paese, sui piani nazionali di riforma e pareri sui loro programmi di stabilità[7], esaminati dai Consigli ECOFIN e Occupazione Affari Sociali ed approvati dal Consiglio europeo nella riunione del 23 e 24 giugno. Per quanto riguarda la raccomandazione, relativa al programma di riforma e all'aggiornamento del programma di stabilità dell'Italia, la Commissione chiede al nostro Paese di promuovere nel periodo 2011–2012 le seguenti iniziative:

---

[4] V. *Relazione generale sull'attività dell'Unione europea nel 2010.*

[5] Il Consiglio europeo ha chiesto agli Stati membri che nel piano di risanamento pluriennale, le politiche di bilancio per il 2012 dovrebbero assicurare la "sostenibilità del *trend* del debito" anche, "garantendo che i disavanzi siano ricondotti al di sotto del 3 per cento del Pil". Sarà pertanto necessario, "nella maggior parte dei casi, un aggiustamento strutturale su base annua ben superiore allo 0,5 per cento del Pil."

[6] V. Conclusione del Consiglio europeo, Bruxelles 24-25 marzo 2011.

[7] La Commissione nella sua comunicazione "Conclusione del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche – Orientamenti per le politiche nazionali 2011 2012," ha espresso una valutazione sostanzialmente positiva sui programmi di riforma e stabilità presentati dagli Stati membri. Essa ha sottolineato, peraltro, l'esigenza di ulteriori sforzi in materia di occupazione, ricerca e sviluppo tecnologico, efficienza energetica, istruzione superiore, lotta contro la povertà ed esclusione sociale.

1. attuare il Piano di consolidamento delle finanze pubbliche per correggere il disavanzo eccessivo utilizzando a tal fine, ogni risorsa resasi disponibile e avviare la realizzazione degli obiettivi per il 2013 – 2014 con misure da adottare entro ottobre 2011;
2. ridurre la frammentazione del mercato del lavoro con una riforma organica per la protezione dei lavoratori e con un sistema di tutela contro la disoccupazione, accompagnata da un contrasto del lavoro nero e dalla promozione di un'ampia partecipazione delle donne al mercato del lavoro, migliorando i servizi di assistenza;
3. far progredire, in consultazione con le parti sociali, il progetto di riforma, avviato nel 2009, del contratto collettivo di lavoro al fine di assicurare aumenti salariali che riflettano meglio gli incrementi di produttività;
4. introdurre misure volte ad aprire il settore dei servizi – soprattutto per le professioni – ad una maggiore concorrenza attraverso l'adozione di uno specifico strumento legislativo che tenga presenti le raccomandazioni dell'autorità antitrust; in tale ottica viene raccomandato di ridurre i tempi delle procedure di esecuzione degli appalti[8] e di favorire l'accesso delle PMI al mercato dei capitali eliminando gli ostacoli amministrativi esistenti e riducendo i costi;
5. migliorare il quadro regolamentare relativo agli investimenti privati in ricerca e sviluppo estendendo gli incentivi fiscali esistenti;
6. accelerare le procedure di co-finanziamento della politica di coesione per incrementare il tasso di utilizzo dei fondi europei e migliorarne l'impiego.

Va ricordato che nel maggio del 2011, la Commissione ha presentato le "previsioni di primavera" 2011–2012 nelle quali ha rilevato una graduale ripresa dell'economia europea, pur se con sviluppi differenziati tra i vari Stati membri (in particolare con forti divari nei tassi di disoccupazione: dal 4-5 per cento dei Paesi Bassi e dell'Austria, al 17-21 per cento della Spagna e dei Paesi Baltici): un aumento del Pil di 1,75 per cento nel 2011 e del 2 per cento nel 2012; ed un'inflazione rispettivamente del 3 per cento e del 2,5 per cento; un miglioramento delle finanze pubbliche.

In connessione con la politica economica e monetaria, va vista la politica della concorrenza che, nell'evoluzione del processo di integrazione europea, ha costituito, in un certo senso, una sorta di tessuto connettivo e di accompagnamento di altre politiche, rispetto alle quali, spesso, costituisce una pregiudiziale.

E' questo il motivo per cui gli interventi di politica economica e monetaria a favore degli Stati, devono essere considerati sempre compatibili con le norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato, per evitare che si creino distorsioni. Questi ultimi possono essere consentiti se con essi

[8] In proposito vanno ricordati il "Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici" (COM 2011) 15) e la Risoluzione del Parlamento europeo del 18 maggio 2011 "sui nuovi sviluppi in materia di appalti pubblici" (v. GUUE C 161 del 31.5.2011).

si favorisce la ripresa economica, o per sviluppare settori nascenti (ad esempio le reti a banda larga, come la stessa Commissione sottolinea). Non a caso infatti, nella strategia Europa 2020, tra le c.d. "iniziative faro"[9], al primo posto è stata collocata "l'Agenda digitale europea" che si propone di dotare ogni cittadino europeo dell'accesso alla banda larga di base entro il 2013, ed alla banda veloce e ultra veloce entro il 2020. Su un piano più generale con l'altra iniziativa faro "l'Unione dell'innovazione", la Commissione sostenuta dal Consiglio, propone una prima strategia globale volta a migliorare l'accesso ai finanziamenti per la ricerca e l'innovazione in Europa per ottenere nuovi prodotti e servizi atti a stimolare la crescita e l'occupazione. L'obiettivo è di investire il 3 per cento del Pil dell'Unione in ricerca e sviluppo (R&S) entro il 2020, che, secondo le previsioni della Commissione, potrebbe generare 3,7 milioni di posti di lavoro ed incrementare il Pil annuo di 795 miliardi di euro entro il 2025, il che dovrebbe comportare nel prossimo decennio, la disponibilità di almeno un milione di ricercatori supplementari. L'Unione con il Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, potrà contribuire con uno stanziamento, per il 2010, superiore a 6 miliardi al finanziamento di migliaia di progetti e la creazione – secondo la Commissione – di 165 mila posti di lavoro.

Nuove prospettive occupazionali, a sostegno dei giovani, potranno derivare dalla messa in opera del terzo faro "*Youth on the move*" che prevede misure, sia europee che nazionali, a tale scopo.

Pietra angolare dello sviluppo economico dell'Unione è rappresentata dalla politica industriale integrata per l'era della globalizzazione, che costituisce il quarto faro della strategia 2020, che si propone il superamento di ogni diaframma nazionale con risposte politiche coordinate a livello europeo dell'intera "catena" che parte dalle infrastrutture e dalle materie prime sino ai servizi finali; in questo contesto si colloca lo sviluppo delle piccole e medie imprese, che, per l'impatto occupazionale, richiede particolare attenzione; per esse infatti la Commissione prevede che possa essere stanziato poco più di un miliardo[10] per agevolare l'accesso ai prestiti a chi voglia avviare una propria impresa. Rivestono una particolare importanza, gli investimenti sui trasporti puliti, le energie rinnovabili e la ricerca. Si collocano in questa stessa linea, l' "agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" (il sesto faro), che mira a creare o quanto meno, migliorare, i posti di lavoro anche attraverso riforme del mercato del lavoro per favorire la "flessicurezza" attraverso un contratto unico "in sostituzione

[9] Oltre a quella citata nel testo le altre sei iniziative faro sono: l'Unione dell'innovazione; *youth on the move*; efficienza delle risorse, una politica efficace per l'era della globalizzazione, un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, la piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale.

[10] A questo stanziamento vanno aggiunti prestiti erogati dalla Banca europea per investimenti (BEI) pari a circa 30 miliardi di euro per il periodo 2008-2011.

dei diversi modelli di contratto a durata determinata e indeterminata", dando impulso all'apprendimento permanente e garantendo incentivi supplementari alle imprese affinché investano adeguatamente nella formazione. Nel contesto di politiche sociali rinnovate si inserisce l'ultimo faro sulla lotta alla povertà e all'esclusione sociale, che ha assunto un particolare significato nel 2010 considerato l' "Anno europeo" della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. La politica sociale diviene quindi, un corollario indispensabile di tutte le altre politiche richiedendo in futuro, i necessari finanziamenti ed un uso migliore dei i fondi europei, in particolare, del Fondo sociale europeo.

In una visione organica delle politiche di sviluppo a livello europeo, si pone la politica regionale o secondo la nuova denominazione, la politica di coesione economica e sociale. Essa è chiamata a svolgere un ruolo decisivo per lo sviluppo economico nell'eliminazione degli squilibri e delle disparità esistenti. Pur nella limitatezza delle risorse del bilancio dell'Unione (ben lungi da quello di una vera entità federale), ormai la politica di coesione, unitamente agli interventi per la competitività e l'occupazione, assorbe il 45 per cento del bilancio comunitario. Nel periodo di programmazione 2007 – 2013, alla coesione sono stati destinati 347,4 miliardi di euro sugli stanziamenti complessivi di 864,8 miliardi[11]. Va sottolineato che la Commissione europea, il 19 ottobre 2010, ha presentato una Comunicazione sulla revisione del bilancio dell'UE, per "ripensare" le modalità di finanziamento e orientare il bilancio in funzione delle priorità della strategia "UE 2020". In tale ambito ha proposto una riforma della politica di coesione, per indirizzare i finanziamenti ad essa destinati verso aree e priorità collegate con la strategia "UE 2020", al fine di amplificare al massimo il valore aggiunto della spesa e dell'intervento europeo. Nella stessa linea sono orientati due documenti successivi: la Quinta Relazione "sulla coesione economica, sociale e territoriale" del novembre 2010 e la Comunicazione relativa al "contributo della politica regionale alla crescita sostenibile nel contesto della strategia UE 2020". In questo secondo documento la Commissione propone di

[11] Lo stanziamento di 347,414 miliardi è stato così ripartito per i 3 obiettivi, nei quali si sostanzia la politica di coesione: 283,73 miliardi (pari all'81,54 per cento del totale); per l'obiettivo "convergenza"; 54,96 miliardi (pari al 15,95 per cento); per l'obiettivo "competitività e occupazione"; 8,72 miliardi (pari al 2,52 per cento) per l'obiettivo "cooperazione territoriale". Come è noto la Commissione fissa annualmente una ripartizione indicativa per Stato membro in funzione di alcuni criteri. Nel passaggio dalla precedente programmazione a quella in corso (2007-2013) è stato previsto per l'obiettivo "convergenza" un regime transitorio decrescente (in gergo: *phasing-out*) concesso alle Regioni destinatarie dei contributi comunitari nella Unione a Quindici mentre non lo sono più con l'Unione a Ventisette. Con la nuova programmazione all'Italia sono assegnati 28,8 miliardi di euro. Di questi, 21 miliardi (pari al 75 per cento) sono destinati all'obiettivo "convergenza", applicabile alle regioni italiane con un Pil procapite inferiore al 75 per cento: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; a queste si aggiunge, nel regime transitorio, la Basilicata, che, con il grande ampliamento dell'Unione di Paesi molto meno sviluppati, supera il 75 per cento della media comunitaria. All'obiettivo "competitività" sono assegnati 5.353 milioni (pari al 15,95 per cento) e riguarda le regioni del centro nord, l'Abruzzo e il Molise. All'obiettivo "cooperazione territoriale" sono assegnati 846 milioni (pari al 2,52 per cento), destinati alle Regioni transfrontariere e agli interventi interregionali. Un regime particolare è previsto per la Sardegna cui sono destinati 972 milioni per il *phasing-in*.
In merito all'utilizzazione dei fondi comunitari, sia pure in riferimento ad un caso specifico, v. Delibera n. 4/2011 della Sezione Affari comunitari e internazionali della Corte dei conti

destinare il 30 per cento dei 344 miliardi, assegnati alla politica regionale, ad attività con un impatto particolare sulla crescita sostenibile. Gli Stati e le Regioni, quindi, dovrebbero orientare i programmi al fine di promuovere la transizione verso un'economia a basso tasso di emissioni di carbonio, integrando il fenomeno del cambiamento climatico nella loro pianificazione territoriale e ponendo l'accento sugli investimenti "verdi", nonché sullo sviluppo urbano e rurale integrato. Pur conservando la differenziazione delle regioni tra quelle meno sviluppate (che rientrano nell'"obiettivo convergenza") e le più sviluppate (che rientrano nell'"obiettivo competitività") la Commissione, per attenuare l'attuale cesura tra queste due categorie, propone di introdurre una nuova categoria intermedia di regioni che dovrebbe sostituire l'attuale passaggio da una categoria all'altra (con i cd. regimi di *phaning-out* e *phasing-in*).

Un settore al quale l'Unione sta attribuendo una crescente importanza per lo sviluppo di una comunità pienamente integrata è quello del c.d. "spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

Il 2010 è stato il primo anno di attuazione del "programma di Stoccolma", approvato nel dicembre del 2009 dal Consiglio europeo su "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini". Questo Programma – già richiamato nella relazione dello scorso anno - che fa seguito al precedente Programma dell'Aja, in attuazione del Titolo V (art. 67 ss.) della parte III del TFUE comprende azioni da svolgere nel settore dei diritti fondamentali, della giustizia civile e penale, dei diritti del consumatore, della cittadinanza, della sicurezza, del diritto di asilo e dell'immigrazione. La Commissione per tradurre gli orientamenti del Consiglio europeo e del Parlamento e del Consiglio dei ministri, in azioni concrete ha presentato, nel mese di aprile 2010, un piano di azione per l'attuazione del Programma di Stoccolma. Il suo obiettivo è quello di realizzare nei prossimi anni uno spazio nel quale i cittadini possono vivere, lavorare e spostarsi in un ambiente sicuro, nel quale vi sia il pieno rispetto dei diritti fondamentali, siano eliminati, o quanto meno ridotti, gli oneri burocratici per i cittadini e le imprese, siano garantiti i diritti nei procedimenti penali e sia condotta una lotta ad ogni forma di criminalità ivi compresa quella informatica. Per il profilo della sicurezza, la Commissione ha sottolineato l'importanza della prevenzione del terrorismo e della criminalità organizzata[12]. Non solo, ma le istituzioni comunitarie hanno preso iniziative per contrastare il traffico di esseri umani e l'abuso sessuale dei bambini, lo sfruttamento a fini sessuali; in proposito il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato una Direttiva sulla lotta al traffico di esseri umani comprendente norme minime per la definizione dei reati, del livello delle sanzioni e della protezione delle vittime.

[12] Nel campo della lotta al terrorismo, la Corte di giustizia dell'Unione si è pronunciata precisando l'ambito di applicazione del Regolamento del Consiglio che ha imposto il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di terroristi associati alla rete Al-Qaeda per garantire un giusto equilibrio tra le ragioni della sicurezza e quelle dei diritti fondamentali (nel caso di specie si trattava della non applicazione del congelamento dei fondi a prestazioni previdenziali versate alle mogli dei terroristi).

Nel delicato equilibrio tra la tutela della sicurezza e l'esigenza di non fare dell'Unione europea una "fortezza" impenetrabile, le istituzioni comunitarie si sono sforzate di pervenire a una politica comune per l'immigrazione e l'asilo accompagnata da iniziative a sostegno dell'integrazione dell'immigrato. Come si è detto in altra parte di questa relazione, la Commissione ha presentato nel maggio del 2011 una Comunicazione sulla migrazione nella quale ha affermato l'esigenza di "una politica migratoria complessiva per i cittadini dei Paesi terzi, basata su procedure di ammissione comuni, che tratti equamente tali cittadini" e che sia in grado anche di "contribuire alla prosperità dell'UE". In merito all'asilo ha manifestato l'esigenza di procedure "sicure ed efficienti" e di frontiere esterne "effettive e credibili", proponendo una revisione del "meccanismo di valutazione Schengen" coinvolgendo esperti degli Stati membri e di FRONTEX[13].

Al di là degli aspetti di sicurezza, lo spazio comune europeo tende a garantire l'effettiva mobilità dei vari fattori e soggetti, quindi non solo in campo economico, con la libera circolazione di merci, capitali e servizi, ma anche delle persone. Pur nel rispetto delle competenze degli Stati, accentuato con la previsione normativa del principio di sussidiarietà, l'Unione, da anni, ha adottato varie iniziative per stabilire norme comuni in quello che potremmo definire, sia pure ancora incompleto, un diritto civile e un diritto processuale civile comune. In questo ambito la Commissione ha proposto nuove misure per il riconoscimento sia delle sentenze dei tribunali che dei documenti di stato civile, con l'obiettivo di eliminare i costi legali esistenti, per motivi formali, per far riconoscere una sentenza in un altro Paese dell'Unione; per garantire che i documenti pubblici (contratti o titoli di proprietà), possano circolare senza ulteriori procedure. L'obiettivo è non solo di conseguire importanti vantaggi economici rafforzando il mercato unico, ma di dare soprattutto completa attuazione al concetto di cittadinanza europea, introdotta già dal Trattato di Maastricht, a partire dal 1° novembre 1993, e che oggi è disciplinata nella parte II del TFUE (artt. 20 - 25), con iniziative che semplificano la vita dei cittadini di uno Stato membro, che abitano e lavorano in altri paesi del'Unione. In tale contesto, la Commissione, il 27 ottobre 2010, ha pubblicato un Programma in 25 punti[14], volto a portare vantaggi concreti ai cittadini che si spostano nei vari Paesi dell'Unione, promuovendo l'effettiva mobilità ed eliminando i residui ostacoli che incontrano per studiare, lavorare, avviare un'impresa, costituire una famiglia o andare in pensione. In questa stessa ottica la Corte di giustizia, nell'interpretazione evolutiva delle norme del Trattato, ha riconosciuto il diritto di risiedere in un altro Stato membro, in quanto cittadini dell'Unione,

[13] Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne.
[14] V. " Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione".

senza limitazione di sorta, superando la lettera dell'art. 21 del TFUE[15], riconoscendo la cittadinanza dell'Unione quale fonte dei diritti connessi alla libera circolazione delle persone. E' interessante, in proposito, rilevare che quasi 12 milioni di cittadini europei vivono in un paese dell'Unione diverso da quello in cui sono nati.

Nel quadro di "Unione 2020", ma in realtà in attuazione di norme dei Trattati, che hanno definito le linee delle varie politiche comuni, l'Unione ha continuato a prendere numerose iniziative nei vari settori nei quali si sta sviluppando il processo di integrazione europea. L'Unione si sta muovendo in modo da tener conto dell'interdipendenza delle varie politiche e dei fattori che ne condizionano lo sviluppo. In questa linea, la nuova politica energetica esposta nel documento presentato dalla Commissione nel novembre 2010 ("Energia 2020. Una strategia per l'energia competitiva sostenibile e sicura"), si sforza di conciliare i vari aspetti presenti: risparmio energetico, prezzi competitivi e sicurezza dell'approvvigionamento, ai quali si accompagnano iniziative per rilanciare gli investimenti nelle infrastrutture energetiche. Ma nell'interdipendenza prima ricordata, le misure, riguardanti questa politica, tengono conto della compatibilità ambientale. A tal fine un regolamento approvato nel giugno 2010 ha istituito un monitoraggio dei progetti di investimento in campo energetico per evitare forme di inquinamento e garantire basse emissioni di CO_2. Particolare attenzione è stata anche dedicata all'efficienza energetica attraverso forme di etichettatura di prodotti connessi al consumo energetico, nonché allo sviluppo dell'energia rinnovabile in attuazione dell'apposita direttiva entrata in vigore nel 2009. Da quanto si è detto, si rileva che la politica ambientale ha acquisito una posizione centrale nel complesso delle politiche comunitarie per cui ogni iniziativa economica dell'Unione deve tener conto della sostenibilità ambientale. Non a caso nell'ambito del Settimo Programma quadro di ricerca, nel 2010 sono stati finanziati 120 progetti nel settore dell'ambiente collegati a quelli dell'energia, e a quelli delle biotecnologie, con 450 milioni di euro.

L'Unione, nata all'origine come una Comunità economica basata essenzialmente su un grande mercato comune, ha gradatamente esteso le sue competenze, sì da intervenire in quasi tutti i settori e proiettandosi allo stesso tempo sul piano internazionale, stabilendo relazioni con tutte le aree del mondo.

Sviluppando le sue potenzialità al di là degli stretti ambiti giuridici imposti dai Trattati originari, l'Unione ha delineato nuove politiche non previste all'origine (esempi tipici la regionale, l'ambientale, la ricerca) alle quali successivamente è stata data una precisa veste giuridica nei Trattati. Partendo dall'Atto unico europeo (AUE) entrato in vigore nel 1987 e

[15] Questo articolo infatti, nel riconoscere ad ogni cittadino dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fa salve "le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi".

successivamente con il trattato di Maastricht del 1992, l'Unione ha acquisito estese competenze in nuovi settori ed ha sviluppato nuove politiche che si sono venute ad aggiungere a quelle previste nel Trattato CEE sin dall'inizio (della concorrenza, commerciale, agricola, sociale, dei trasporti). Oltre alle politiche prima richiamate (ricerca e ambiente) ha avviato soprattutto la politica monetaria e di recente potenziato gli strumenti anche della politica economica generale, ma ha soprattutto rafforzato la politica di coesione economica e sociale, di cui già si è trattato, la politica industriale, la politica sanitaria, la protezione dei consumatori, nonché, sia pure in termini di semplice coordinamento, la politica dell'occupazione. Alcune delle ultime politiche indicate si inseriscono nella nuova visione che si è andata affermando negli ultimi anni tendente a porre il cittadino al centro dell'attenzione. Ciò spiega gli interventi in materia sanitaria, di sicurezza dei prodotti in generale, e di quelli alimentari in particolare, nella lotta alla contraffazione e nell'affermazione dell'importanza di una politica sociale intesa non come semplice corollario delle altre politiche, ma, allo stesso modo di quella ambientale, quale componente essenziale delle stesse.

Anche in settori nei quali è più spiccata la sovranità nazionale quali l'istruzione e la cultura, l'Unione interviene, sia pure nel pieno rispetto delle competenze nazionali, promuovendo la collaborazione tra i vari paesi e fornendo anche opportuni finanziamenti[16].

Una politica che da alcuni anni ha assunto un rilievo strategico, è quella dei trasporti e delle infrastrutture (di cui si tratta anche in altra parte di questa relazione), che si pone sempre più come indispensabile quadro di riferimento delle politiche nazionali in questo settore. I documenti programmatici prima citati, "UE 2020" e l'Atto per il mercato unico, assegnano un ruolo importante a questa politica nello sviluppo del processo di integrazione europea. Il contesto nel quale si inseriscono le politiche trasportistiche nazionali è quello delle reti transeuropee (RTE). Nel 2010 è stato approvato un programma triennale incentrato su tre priorità: promuovere lo sviluppo di un sistema di trasporti integrato ed ecologico, nonché studi per affrontare il problema del trattamento climatico; accelerare l'attuazione dei progetti RTE (riguardanti in particolare le ferrovie e le vie navigabili, nonché l'iniziativa "Cielo unico europeo"); studi per favorire la cooperazione tra settori pubblico e privato. Altro documento programmatico di rilievo è il Libro bianco sullo spazio unico europeo dei trasporti, presentato dalla Commissione europea nel marzo 2011, che, a dieci anni dal Libro bianco del 2001, si propone di rilanciare la politica comune dei trasporti, superando le diseguaglianze nelle diverse modalità, promuovendo la costruzione di grandi reti transeuropee, ma allo stesso tempo realizzando la sostenibilità dei servizi di trasporto.

---

[16] Tipico esempio è costituito dalle varie iniziative nel campo dell'istruzione e della formazione con i programmi *Erasmus* e l'azione *Jean Monnet.*

Nella strategia UE 2020 si inserisce anche la riforma della politica agricola comune (PAC) che è già stata oggetto nei decenni passati di vari interventi riformatori, che hanno gradatamente mutato l'impostazione stessa su cui questa si basava originariamente. Si è passato, infatti, da una politica basata sulle quantità prodotte ad una politica della qualità, con uno spostamento degli aiuti dalla produzione ai produttori e con una fondamentale compatibilità da rispettare, quella ambientale. Si è passati anche da un sostegno prevalente ai mercati, ad una nuova attenzione agli aspetti strutturali ed alla nuova dimensione della stessa politica agricola costituita dallo sviluppo rurale. Nel progetto di riforma (di cui si fa cenno anche in altra parte di questa relazione), alla nuova PAC la Commissione assegna tre sfide alle quali essa è chiamata a rispondere: sfide economiche (sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, variabilità dei prezzi, crisi e stabilità economica); sfide ambientali (emissioni di gas serra, degrado dei terreni, qualità dell'acqua e dell'aria, *habitat* e biodiversità); sfide territoriali (vitalità delle zone rurali, diversità dell'agricoltura nei vari territori dell'UE). Accanto a queste sfide si pongono tre obiettivi fondamentali da raggiungere: una produzione alimentare economicamente redditizia, una gestione sostenibile delle risorse naturali, che tenga conto dei cambiamenti climatici; il mantenimento dell'equilibrio territoriale e della diversità delle zone rurali con il sostegno di queste e dell'occupazione. Gli strumenti per realizzare i citati obiettivi sono indicati: nei pagamenti diretti con una razionalizzazione degli aiuti e con un sostegno del reddito degli agricoltori; in misure di mercato (intervento pubblico e aiuto all'ammasso privato e un migliore funzionamento della catena alimentare); in una rinnovata politica di sviluppo rurale, che tenga maggiormente conto degli aspetti ambientali del cambiamento climatico e delle necessarie innovazioni.

Sinora si sono indicate le politiche "interne" dell'Unione, ma le istituzioni europee hanno continuato, nell'anno di riferimento, anche la loro azione esterna. Pur se essa non rientra nell'economia di questa relazione, si richiamano quegli aspetti che hanno un'incidenza sull'attività e in una certa misura sulla struttura delle istituzioni italiane. E' il caso in particolare della politica estera dell'Unione (PESC), che, pur non essendo retta da quello che si è soliti chiamare il metodo comunitario, trattandosi di un settore nel quale gli Stati sono restii a cedere parti consistenti di sovranità, ha ricevuto un nuovo impulso anche attraverso il rafforzamento della figura dell'"Alto rappresentante", che avrà alle sue dipendenze una sorta di diplomazia europea, il SEAE (Servizio europeo per l'azione esterna). Questa struttura è costituita in gran parte da contingenti di diplomatici dei Ministeri degli affari esteri dei Paesi membri dell'Unione. Per adeguarsi a queste novità, come si è detto in altra parte di questa relazione, il Ministero degli Esteri italiano ha proceduto ad una riorganizzazione che tiene conto del fatto che la politica estera italiana, ormai, è parte della politica estera dell'Unione, per quanto attiene

all'aerea di questa. Né si può dimenticare che le relazioni commerciali dell'Italia, come degli altri Paesi dell'Unione, sono anche esse parte della politica commerciale dell'Unione, perché questa ha una competenza esclusiva in tale settore. Va ricordata infine, l'importante azione che l'Unione, attraverso le sue istituzioni, svolge nel promuovere la *governance* multilaterale con la partecipazione attiva ai vari consessi internazionali tra i quali, negli ultimi anni, ha assunto un particolare rilievo il G20.

Come prima accennato, il 2010 è stato l'anno dell'inizio dell'attuazione del Trattato di Lisbona che ha comportato importanti innovazioni nell'assetto istituzionale dell'Unione. E' stata creata la figura del Presidente dell'Unione che presiede il Consiglio europeo e da questo è eletto; è stato formalmente riconosciuto come istituzione lo stesso Consiglio europeo che prima non era inserito nell'elenco delle istituzioni. Sono stati configurati diversamente anche i rapporti interistituzionali. E' stata, infatti, prevista l'elezione del Presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo e quest'ultimo ha acquisito una competenza generale sotto il profilo legislativo; non più quindi un'istituzione prevalente nel processo decisionale, il Consiglio, ma due "co-legilsatori", il Consiglio e il Parlamento europeo, che ha, tra l'altro, rispetto al passato, acquisito gli stessi poteri del Consiglio in materia di bilancio[17]. Le altre istituzioni e gli organi non hanno subito particolari modifiche, tranne che la BCE, nata come organo e "promossa" ad istituzione. Va, peraltro, notato che il tasso di "parlamentarizzazione" ha ricevuto un'ulteriore spinta dal nuovo ruolo attribuito ai parlamenti nazionali dall'articolo 12 del TUE e dai due protocolli allegati ai Trattati europei, sul "ruolo dei Parlamenti nazionali" e "sull'applicazione del principi di sussidiarietà e di proporzionalità".

Pur conservando i suoi tratti fondamentali, ritocchi[18] sono stati apportati anche al sistema giurisdizionale che si riassume nella Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Nel 2010 è stato consolidato il sistema Corte alla luce delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona. Si può usare questa espressione perché, pur facendo riferimento alla Corte di giustizia, in realtà oltre ad essa, vi è il Tribunale (in precedenza definito "di prima istanza") e il Tribunale per la funzione pubblica (come primo esempio di tribunali specializzati previsti dall'art. 19 del TUE).

Come per lo scorso anno, si ritiene opportuno esaminare, sia pure brevemente, l'attività della Corte per l'importanza che essa riveste, sia nella formazione di un vero ordinamento giuridico europeo, sia per i riflessi che le sue pronunce hanno nei rapporti tra questo ordinamento e l'ordinamento italiano.

---

[17] E' noto che prima delle recenti modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo aveva poteri decisionali solo su circa il 40 per cento delle spese.

[18] La nuova normativa ha esteso ulteriormente le competenze della Corte che restano, peraltro, ancora limitate in materia di politica estera. L'altra modifica che è divenuta operativa nel 2010 riguarda le modalità di nomina dei giudici. Essi sono nominati "di comune accordo" dai Governi degli Stati membri, ma previa consultazione di un Comitato dei saggi incaricati di dare un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale.

Nel 2010 sono state promosse 631 cause, ne sono state definite 574, ne sono rimaste pendenti 749[19].

Nell'anno di riferimento la Corte è stata chiamata ad occuparsi di un tema particolarmente rilevante: l'adesione (prevista dal Trattato di Lisbona) dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La prima fase della procedura si è conclusa con un mandato alla Commissione affinché prosegua il negoziato con il Consiglio d'Europa (nel cui ambito si colloca la CEDU); la Corte, da parte sua, ha elaborato un documento, nel quale ha rilevato l'esigenza di assicurare il buon funzionamento del sistema giurisdizionale dell'Unione, garantendo alla Corte che sia ad essa sottoposta la validità di un atto dell'Unione, prima che la Corte europea dei diritti dell'uomo statuisca sulla sua conformità alla CEDU. Ma nel suo lavoro tipicamente giurisdizionale, la Corte ha affrontato questioni di diversa natura, alcune che hanno investito profili istituzionali[20] ed altre riguardanti i vari settori economici e sociali[21].

Del ruolo della Corte dei conti europea si è detto nella relazione dello scorso anno. In questa sede si ricorda la presentazione della Relazione "Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?". In questa sua relazione (n. 3/2010) la Corte prendendo in esame il periodo 2003-2008 ha valutato in particolare in che misura la Commissione abbia proceduto a "valutazioni d'impatto" nel

---

[19] Delle 631 cause, 385 hanno riguardato domande pregiudiziali, 136 ricorsi diretti, 103 impugnazioni e 7 procedimenti speciali. E' interessante rilevare che le domande pregiudiziali hanno riguardato, in prevalenza, i seguenti settori: la fiscalità (57), la politica sociale (40), lo spazio di libertà sicurezza e giustizia e la libera prestazione dei servizi (38), l'ambiente (26), l'agricoltura (20), la proprietà intellettuale e industriale (19). Nei ricorsi diretti, vi è stata una netta prevalenza in materia di ambiente (34), seguita dalla libera prestazione dei servizi (13) e dai trasporti (13). Per quanto riguarda la ripartizione per paesi si registra un netto miglioramento per quanto riguarda l'Italia, che è passata da 25 cause nel 2006 a solo 6 nel 2010; i paesi che presentano più cause sono la Grecia con 14, il Belgio con 11 e l'Austria e il Portogallo con 10.

[20] Tra le prime si possono ricordare le cause riunite C-92/09 e C-93/09 nelle quali la Corte ha rilevato che la pubblicazione su un sito internet dei dati nominativi dei beneficiari di fondi costituisce una lesione del diritto alla privacy; la causa C-279/09 sull'interpretazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; la causa C-118/08 nella quale la Corte ha ribadito, ancora una volta, il primato del diritto dell'Unione (la causa riguardava la richiesta di interpretazione su una questione di responsabilità nei confronti di uno Stato fondata sulla violazione del diritto dell'Unione); le cause riunite C-188/10 e C-189/10, anch'esse di richiesta di interpretazione della Corte, sulla compatibilità di un meccanismo procedurale, introdotto in Francia, con il diritto europeo (questa causa ha dato alla Corte l'opportunità di riaffermare il primato del diritto dell'Unione); la causa C-139/07, nella quale la Corte ha pronunciato una sentenza in materia di accesso ai documenti dando ragione per il caso di specie, all'istituzione che aveva negato tale diritto.

[21] Tra le seconde si possono ricordare quelle in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi: cause riunite C-570/07 e C-571/07 sull'apertura di nuove farmacie, nelle quali la Corte ha dato ragione alla Spagna che richiedeva una previa autorizzazione amministrativa in considerazione dell'esigenza di un adeguato approvvigionamento di medicinali, sia per la sicurezza che per la qualità; causa C-173/09, nella quale la Corte ha rilevato la incompatibilità con l'articolo 49 dell'allora Trattato CE dell'esclusione del rimborso delle cure ospedaliere prestate in un altro Stato membro; cause C-203/08 e C-258/08 in materia di monopoli nel settore dei giochi d'azzardo volte ad evitare l'offerta di giochi d'azzardo in internet che uno stato legittimamente può vietare nell'ambito della lotta contro la frode e la criminalità organizzata; causa C-271/08, nella quale la Corte ha dichiarato che il diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori dei comuni non poteva comportare di per sé l'automatico esonero delle amministrazioni comunali dagli obblighi imposti dalle direttive in materia di appalti pubblici; cause C-197/08, C-198/08 e C-221/08 in materia di prezzi minimi di vendita al minuto di taluni tabacchi lavorati, in cui Corte ha dichiarato che questi prezzi non sono compatibili con una direttiva comunitaria (n.95/59), perché alterano la concorrenza.

formulare le sue proposte e se il Parlamento europeo ed il Consiglio le abbiano consultate nel corso della procedura legislativa. Essa ha anche svolto un'indagine per accertare se le procedure in oggetto abbiano permesso alla Commissione di sostenere adeguatamente lo sviluppo delle proprie iniziative, se il contenuto di queste relazioni sia stato adeguato e, infine, se la sua presentazione abbia permesso di tenerne conto nel quadro del processo decisionale. Va detto che gli esperti in materia di miglioramento della legislazione, consultati, hanno concordato nel ritenere che il sistema di valutazione d'impatto elaborato dalla Commissione europea contribuisca concretamente a migliorare la normativa. Tale prassi si inserisce nell'obiettivo posto dalla Commissione sin dal 1992 di "legiferare meglio".

In merito all'incidenza delle norme europee sull'ordinamento italiano e sulle varie politiche si segnalano, come nella relazione dello scorso anno, le sentenze della Corte di giustizia riguardanti, direttamente o indirettamente, l'Italia (75), i rinvii pregiudiziali (24) da parte dei giudici italiani ai sensi dell'art. 267 del TFUE, i procedimenti d'indagine (40) avviati dalla Commissione nei confronti dell'Italia ai sensi dell'art. 108 del TFUE (in materia di aiuti), nonché i procedimenti per le infrazioni, ancora molto numerose, avviate nei confronti dell'Italia che riguardano diverse materie (225; nel 2009 155)[22]. In merito ai settori si conferma, come per lo scorso, una prevalenza di quelle in materia ambientale, seguite da quelle concernenti l'economia e da quelle riguardanti regioni ed enti locali. Restano circoscritte quelle attinenti al rispetto delle regole di concorrenza, mentre resta un numero elevato dei procedimenti di indagine della Commissione in materia di aiuti.

Per quanto riguarda gli effetti finanziari delle procedure d'infrazione, dalla relazione per il primo semestre 2010, inviata al Parlamento e alla Corte dei conti, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), si rileva innanzitutto che le infrazioni più frequenti sono per violazione del diritto comunitario seguito da quelle per mancata attuazione di direttive. Dei 127 casi del primo semestre, solo 30 sono suscettibili di produrre effetti sulla finanza pubblica.

In proposito va, peraltro, rilevato che le procedure d'infrazione possono comportare oneri diretti a carico degli Stati inadempienti a seguito di una condanna da parte della CGUE e al pagamento di sanzioni a seguito di ricorsi per inadempimento ex art. 260 del TFUE. Ma, al di là della comminazione di sanzioni, le procedure, come osserva la relazione del MEF, possono

[22] Si indicano i settori e in parentesi il numero d'infrazioni: economia (28), esteri (2), interni (3), agricoltura (7), ambiente (37), appalti (2), comunicazioni (5), concorrenza, compresi gli aiuti di Stato (2), energia (7), fiscalità e dogane (17), giustizia (3), infrastrutture (17), istruzione (4), lavoro e affari sociali (10), libera circolazione delle merci (5), libera prestazione dei servizi e stabilimento (5), pesca (3), salute (15), sviluppo economico (21), tutela dei consumatori (2), Regioni ed enti locali (28), Presidenza del Consiglio (2). I dati sulle infrazioni sono stati forniti dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

comportare oneri finanziari per lo Stato membro interessato derivanti dall'adozione delle misure finalizzate al superamento del contenzioso con l'Unione europea[23].

Il persistere di un consistente numero di infrazioni, porta a riflettere sulle loro cause. Nonostante i progressi compiuti resta ancora una certa difficoltà di adattamento della normativa e, più in generale delle istituzioni italiane, alla realtà e, soprattutto, alla complessa normativa dell'Unione. Nella relazione dello scorso anno si sono indicati alcuni motivi che determinano i ritardi nell'attuazione delle norme ed in genere delle misure comunitarie, ma anche nella fase di partecipazione alla formazione della decisione (la c.d. fase ascendente). Va rilevato in proposito che, a seguito dell'entrata in vigore del TUE e del TFUE e al nuovo ruolo assegnato al Parlamento italiano, così come a tutti i parlamenti dei paesi membri dell'Unione, è all'esame del Parlamento un disegno di legge (AS n. 2646), che cerca di affrontare in modo organico i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea. Già il titolo espone con chiarezza il suo contenuto "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed alla attuazione delle politiche dell'Unione europea". Diventano più stringenti gli atti di indirizzo delle Camere: nel caso di scostamento da essi, il Governo deve tempestivamente riferirne i motivi "agli organi parlamentari competenti". Le Camere possono inviare alle istituzioni europee un parere motivato ai sensi del protocollo specifico legato al Trattato di Lisbona, nel caso di presunta non conformità di atti legislativi europei al principio di sussidiarietà. E' prevista anche la partecipazione delle Camere nei casi di procedure di revisione semplificata di norme dei trattati per le quale il Governo deve sottoporre ad esse un disegno di legge. Si indica la possibilità di azionare il c.d. "freno di emergenza", cioè l'opposizione che il rappresentante italiano nel Consiglio dei Ministri europeo è tenuto ad esprimere nel caso in cui le Camere abbiano approvato un atto di indirizzo contrario. Sono state ribadite norme già introdotte da precedenti leggi, come la riserva di esame parlamentare che il governo è tenuto a presentare in seno al Consiglio nel caso in cui siano in gioco particolari interessi nazionali. Questa nuova normativa introduce alcune novità anche nella c.d. fase discendente, cioè nell'attuazione della norme dell'Unione, prevedendo accanto alla tradizionale "legge comunitaria" annuale, una "legge europea" che contiene disposizioni modificative di norme vigenti contrastanti con quelle europee o modificative di norme statali, oggetto di procedure d'infrazione.

E' auspicabile che questi nuovi meccanismi, se saranno accompagnati da adeguate iniziative di formazione e di informazione, facciano superare quella sorta di barriera invisibile, che si è spesso frapposta tra la realtà europea e quella nazionale, e consentano una presenza

[23] Questi oneri possono derivare da spese connesse a misure compensative di danni ambientali, da attività a carico di strutture della pubblica amministrazione, da minori entrate per l'erario dovute a diminuzione di imposte, da spese relative all'adeguamento delle violazioni in materia di lavoro (pubblico impiego e previdenza), da interessi moratori.

attiva del nostro Paese nelle sedi europee ed una migliore utilizzazione di tutti gli strumenti che l'Unione offre.