



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

**ELEMENTI PER L'AUDIZIONE SUL "DOCUMENTO DI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 2009-2013"**

(COMMISSIONI BILANCIO RIUNITE DELLA CAMERA E DEL SENATO)

- 2 LUGLIO 2008 -

**ELEMENTI PER L’AUDIZIONE SUL “DOCUMENTO DI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO–FINANZIARIA 2009–2013”**

(Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato)
2 luglio 2008

INDICE

	PAG.	
Premessa	“	1
Il preconsuntivo del 2008	“	5
Il quadro programmatico di finanza pubblica	“	6
Gli interventi in materia tributaria	“	10
Le misure per il pubblico impiego	“	20
Il controllo della spesa delle Amministrazioni centrali	“	27
Gli interventi sugli assetti organizzativi	“	31
Gli interventi sulla finanza decentrata	“	37

ALLEGATI

- 1. Estratto da:** CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, Cap. II, "La gestione del bilancio dello Stato".
- 2. Estratto da:** CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, Cap. VII, "L'organizzazione".
- 3. Estratto da:** CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, "La politica sanitaria".

Premessa

1.

La settimana scorsa, nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato, la Corte, analizzando i risultati economici e di finanza pubblica del 2007, ha espresso alcune osservazioni di sintesi sulle prospettive dei conti pubblici, soprattutto nel confronto con gli altri principali Paesi europei.

Si evidenziava, in particolare, come la comparazione delle *performances* conseguite nel primo decennio di vita dell'Unione europea faccia emergere con chiarezza le insufficienze della politica di bilancio dell'Italia, da riferire soprattutto alle difficoltà strutturali di un efficace controllo della spesa pubblica primaria.

L'euro ha, infatti, consentito al nostro paese di ridurre il peso della spesa per interessi sul Pil di più di quattro punti (ai prezzi 2007 pari a poco meno di 70 miliardi di euro), mentre in Germania e Francia la riduzione è stata di pochi decimi di punto. Ma mentre questi due paesi hanno ridotto, nel decennio, l'incidenza della spesa corrente primaria sul Pil (di ben 3,6 punti la Germania, di 0,7 punti la Francia), in Italia il peso è cresciuto di 1,5 punti. Molto più della metà dell'intero *bonus* derivante dalla riduzione degli oneri per interessi è stato, dunque, "disperso" in incrementi della spesa pubblica, anziché utilizzato per alleggerire il fardello del debito pubblico. Nel 2007, poi, la pressione fiscale è rimasta solo marginalmente al di sotto dell'anno (il 1997) che aveva richiesto il massimo dello sforzo fiscale per l'ammissione all'Unione Monetaria Europea.

Nella Relazione si è, quindi, ancora una volta richiamata la necessità, per il definitivo risanamento dei conti pubblici, della definizione di regole rigide di evoluzione della spesa pubblica corrente (certamente da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Ma tale impegnativo percorso – pur nell’apprezzamento dei tentativi di affinamento dei meccanismi di *spending review* – non può che prevedere, ad avviso della Corte, il coinvolgimento di tutti i grandi comparti della spesa essendo ormai esigua (se non addirittura sconsigliabile) una ulteriore correzione delle componenti di spesa più agevolmente aggredibili (come i consumi intermedi e gli investimenti pubblici).

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

2.

Con realismo, il Dpef 2009-2013 prende atto che, nell’attesa degli effetti inevitabilmente gradualmente degli interventi di riforma da definire rapidamente (come per il pubblico impiego e l’organizzazione amministrativa) e del decisivo completamento del disegno attuativo della riforma costituzionale prevista con il titolo V della Costituzione, molto limitati restano nel breve e medio termine i margini di manovra per una correzione dei saldi di finanza pubblica.

Il quadro programmatico di finanza pubblica proposto dal Dpef ben rappresenta questa situazione di *impasse* di breve periodo. Esso prevede, infatti, una sostanziale invarianza della pressione fiscale sugli elevati livelli dell'ultimo biennio e una concentrazione dei tagli di spesa sugli investimenti pubblici e sulla spesa in conto capitale; tagli, peraltro, in larga misura facilitati dalla loro natura di rinvio di pagamenti.

La consapevolezza dei limitati benefici conseguibili con l'impiego degli strumenti tradizionali di controllo della spesa (ormai da anni confinati a poche voci, non le più significative) sembra essere, con tutta evidenza, alla base della scelta apprezzabile di anticipare a prima dell'estate (con il decreto-legge n. 112 del 25 giugno scorso) la manovra tradizionale di aggiustamento, con l'intenzione di consentire al Parlamento di affrontare, quanto prima, il ben più complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative al quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere sulle tendenze espansive dei grandi comparti di spesa.

3.

Sotto il profilo procedurale, il Dpef e la contestuale manovra di bilancio presentano importanti novità.

La Corte aveva più volte dovuto richiamare l'attenzione sulle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni che, anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale, avevano determinato una sostanziale mancanza di coordinamento tra il Dpef originario presentato a giugno e l'effettiva manovra di bilancio, decisa a fine anno.

La situazione era poi aggravata sia dall'incertezza nel suo contenuto finale, che si protraeva per l'intera sessione, sia dal connesso appesantimento della legge finanziaria e degli eventuali collegati per la presenza di una congerie di norme eterogenee, sia infine dall'inserimento della totalità della manovra stessa in un emendamento presentato a ridosso dei termini di scadenza, approvato attraverso una mera mozione di fiducia, senza che il Parlamento, a mezzo delle Commissioni competenti per gli aspetti finanziari, potesse disporre di tempi ragionevoli per la valutazione del suo contenuto.

Il metodo profondamente innovativo adottato quest'anno non può che essere accolto con favore: esso determina infatti una programmazione triennale non più svincolata da indicazioni sulle concrete modalità di attuazione, la sottrazione della materia a discussioni astratte rese nella quasi totalità inutili per l'incalzare di vicende congiunturali e politiche che immancabilmente si verificano in periodi così lunghi e la conseguente possibilità di utilizzare i tempi resi così disponibili per l'esame di quelle riforme di carattere ordinamentale che già il legislatore del 1999 aveva inteso, senza successo, svincolare dalla contestualità con le annuali manovre di bilancio.

Pur considerato che i tempi di approvazione di un disegno di legge non sono così controllabili come quelli di un provvedimento d'urgenza, non può tuttavia non rilevarsi che l'adozione di quest'ultima modalità di intervento comporta gli elementi di criticità ripetutamente posti in evidenza dalla Corte, derivanti dalle ristrettezze dei tempi di esame parlamentare; non può che auspicarsi al riguardo che gli eventuali chiarimenti richiesti dalle Commissioni bilancio su aspetti delle relazioni tecniche a testo originario e soprattutto agli eventuali emendamenti vengano forniti in modo esauriente e aderente alle osservazioni formulate.

Il preconsuntivo del 2008

4.

Come di consueto, il Dpef offre una valutazione dell'anno di base del quadro programmatico, aggiornando il preconsuntivo per il 2008. Si trae, da questo preconsuntivo, la conferma della sussistenza di fattori di rischio nelle condizioni dei conti pubblici italiani; fattori rilevati anche dalla Commissione europea pur nel contesto della abrogazione della procedura di infrazione per deficit eccessivo. Il peggioramento degli obiettivi di indebitamento netto e di avanzo primario per il 2008 (rispettivamente stimati al 2,5 e al 2,6 per cento del Pil) - una linea di tendenza invertita rispetto all'ultimo biennio - viene ricondotto, in primo luogo, al netto peggioramento del ciclo economico, che in Italia ha assunto dimensioni anche maggiori rispetto alla generale flessione dell'attività economica in Europa. Ne discendono implicazioni negative sul gettito tributario, con un ridimensionamento cospicuo soprattutto delle imposte indirette, in parte compensato da un'ennesima riduzione delle sole spese in conto capitale. Le preoccupazioni sulla tenuta del gettito tributario sono accentuate dall'inevitabile ritardo con il quale le entrate reagiscono al rallentamento del prodotto interno lordo (ciò che proietta sul 2009 una tendenza non favorevole) e dai rischi degli esiti legati alla prossima decisione della Corte costituzionale sull'Irap, nonché dalle incertezze sull'adeguatezza delle coperture previste per la riforma Ires-Irap. Dunque, la limitata efficacia dei tentativi sperimentati negli ultimi anni per controllare la spesa pubblica emerge ora con più evidenza, poiché essa non trova più compensazione (che negli anni precedenti è stata più che piena) nell'andamento del gettito tributario. In

quegli anni la Corte non aveva mancato di avvertire circa il rischio di considerare permanente una “esplosione” di entrate non giustificata dalla dinamica dell’attività economica.

Il quadro programmatico di finanza pubblica

5.

Nel proporsi un percorso di riequilibrio che prevede l’azzeramento del disavanzo nel 2011, il Dpef 2009-2013 muove dalla considerazione del nuovo quadro macroeconomico internazionale ed interno. Il rallentamento della congiuntura mondiale e le debolezze specifiche dell’economia italiana comportano una prospettiva di crescita del Pil molto rallentata nel periodo di riferimento: in Italia dal 2008 al 2011 la crescita in termini reali del prodotto resterà inferiore all’1 per cento mentre nell’area UEM sarà dell’ordine dell’1,5 per cento in media annua. Le implicazioni della difficile congiuntura economica sui conti pubblici determinano, come si è già detto, un percorso quasi obbligato, nel quale il raggiungimento dell’equilibrio di finanza pubblica necessita di significativi tagli di spesa ma anche di un livello ancora molto elevato di pressione fiscale. Rispetto all’evoluzione tendenziale, la dimensione della manovra netta di riequilibrio dei conti raggiunge, nel triennio 2009-2011, i 33 miliardi, dei quali, a fine periodo, meno del 39 per cento riferibili a minori spese correnti al netto degli interessi, circa il 34 per cento a minori spese in conto capitale e il più del 21 per cento circa a maggiori entrate tributarie. Il miglioramento atteso dell’avanzo primario produrrebbe poi una flessione delle spese per interessi alla quale è da riferire il completamento della manovra correttiva.

Tavola 1

La manovra netta complessiva (a)

Variazioni nette	(milioni)					(composizione %)				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Minori spese correnti al netto interessi</i>	-136	5.205	12.660	12.770	12.769	-1,3	28,0	38,5	36,7	35,8
<i>Minori interessi passivi</i>	273	1.138	2.073	3.951	4.776	2,7	6,1	6,3	11,4	13,4
Minori spese correnti	137	6.343	14.733	16.721	17.545	1,4	34,1	44,8	48,0	49,2
Minori spese in c/capitale	3.080	5.071	11.155	11.155	11.155	30,6	27,3	33,9	32,1	31,3
Minori spese al netto interessi	2.944	10.276	23.815	23.925	23.924	29,2	55,3	72,3	68,8	67,2
Minori spese complessive	3.217	11.414	25.888	27.876	28.700	31,9	61,4	78,6	80,1	80,6
Maggiori entrate	6.864	7.176	7.034	6.924	6.925	68,1	38,6	21,4	19,9	19,4
Totale manovra netta	10.081	18.590	32.922	34.800	35.625	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) La manovra comprende gli interventi già definitivi con il DL n. 112/08 e quelli, da definire, indicati nel Dpef

Le difficoltà di questo percorso sono ben indicate dalla proiezione relativa al 2009, anno per il quale il Dpef si propone di riportare l'avanzo primario al di sopra del 3 per cento del Pil e l'indebitamento netto al 2 per cento. Ebbene, in questo caso la manovra correttiva netta (dell'ordine di 10 miliardi di euro) prevede che ben il 68 per cento della correzione sia affidato a interventi di aumento di imposte, circa il 30 per cento a tagli degli investimenti e poco meno del 3 per cento a minori spese per interessi. Le spese correnti primarie, invece, resterebbero sui livelli della previsione tendenziale.

In ogni caso – pur nell'ipotesi di piena realizzazione degli interventi correttivi proposti – nel 2011 l'incidenza delle spese correnti al netto degli interessi sul Pil si ridurrebbe solo dello 0,7 per cento rispetto al consuntivo del 2007; calerebbe invece pesantemente l'incidenza delle spese in conto capitale (dal 4,5 al 3,3 per cento del Pil), mentre resterebbe sostanzialmente invariata la pressione fiscale (dal 43,3 al 43,2 per cento).

L'innovazione introdotta con il Dpef 2009-2013 di adottare contestualmente al documento un primo provvedimento legislativo di attuazione degli impegni programmatici consente per la prima volta di anticipare qualche valutazione sul contenuto delle principali misure correttive. Del resto, gli interventi previsti nel decreto legge n. 112/08 rappresentano, dal punto di vista quantitativo, quasi l'intero importo della manovra di bilancio prospettata dal Dpef nel periodo fino al 2011.

Tavola 2**Decreto legge 112/08: impatto sull'indebitamento netto della PA**

	<i>(in milioni)</i>			
	2008	2009	2010	2011
Minori spese correnti	20	7.403	12.333	20.663
Maggiori spese correnti	1.603	4.634	3.882	3.892
Riduzione spesa corrente	-1.583	2.769	8.451	16.771
Minori spese c/capitale	0	2.210	3.426	8.334
Maggiori spese c/capitale	155	130	155	179
Riduzione spesa c/capitale	-155	2.080	3.271	8.155
Maggiori entrate	2.346	5.505	5.452	5.773
Minori entrate	118	545	134	97
Aumento entrate nette	2.228	4.960	5.318	5.676
Riduzione indebitamento netto	491	9.808	17.040	30.602

In più occasioni negli ultimi anni la Corte ha avuto modo di esaminare approfonditamente l'applicazione di nuovi strumenti o regole intese a conseguire un maggior controllo della spesa corrente primaria, pervenendo assai di frequente a

valutare non positivamente (anche *ex ante*) l'efficacia di tali interventi. La composizione della manovra correttiva prevista per il 2009 costituisce una conferma significativa del permanere di queste difficoltà oggettive. A maggior ragione appare alla Corte importante valutare con attenzione il disegno di medio termine che il Dpef traccia con riguardo ai maggiori temi di riforma dell'Amministrazione pubblica e del federalismo (oltre che in materia di perequazione tributaria), poiché è solo da questi interventi strutturali che potranno discendere correzioni permanenti e mirate nei grandi comparti della spesa pubblica.

Il grado di definizione di tali interventi è molto differenziato: mentre le tematiche relative alla politiche fiscali e alla riforma del pubblico impiego appaiono già sufficientemente delineate nel provvedimento di urgenza approvato a metà giugno (e, pertanto, già consentono di esprimere un primo giudizio), nel Dpef restano ancora appena accennati i tratti del futuro assetto del federalismo e di altri interventi di riforma che impegneranno il Parlamento a partire dal prossimo autunno.

In questa sede, sui principali temi non sono consentiti che brevi e sintetici cenni che peraltro trovano una articolazione più ampia e un supporto di informazioni più dettagliate nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato trasmessa al Parlamento pochi giorni or sono e alla quale dunque facciamo rinvio. Su alcune tematiche di particolare attualità depositiamo insieme al testo di questa audizione materiali di documentazione in un apposito allegato.

Gli interventi in materia tributaria

6.

Le misure tributarie contenute nel decreto-legge n. 112/2008 ed i cui effetti sono riepilogati nella tavola allegata dovrebbero assicurare, secondo la Relazione tecnica, maggiori entrate nette, pari, per il quadriennio 2008-2011, per poco meno di 18,2 miliardi: 2,2 miliardi per il 2008, che successivamente aumentano a 5 miliardi per il 2009, 5,3 per il 2010 e 5,7 per il 2011. A tal proposito, al di là delle puntuali riserve che possono essere avanzate in ordine alla quantificazione degli effetti di gettito di alcuni dei provvedimenti, va evidenziato come le verifiche effettuate a consuntivo abbiano, finora, sistematicamente portato a rilevare effetti complessivi di sovrastima, che, come risulta dall'analisi condotta nell'allegato paragrafo della relazione della Corte sul rendiconto 2007, per la manovra finanziaria varata a fine 2006 si cifrano fra il 17 ed il 20 per cento.

I provvedimenti adottati si concentrano nei tre articoli (artt. 81-83) in cui si sostanzia l'obiettivo di "perequazione tributaria".

Va rilevato, tuttavia, che altre misure contenute nel decreto – anche se non tutte hanno dato luogo a specifiche quantificazioni in sede di Relazione Tecnica ed a parte le semplificazioni che possono incidere ai fini della quantificazione dei risultati della lotta all'evasione e di cui si dirà in seguito (le nuove regole e condizioni di applicabilità degli studi di settore e l'abolizione degli elenchi clienti e fornitori) – sono suscettibili di produrre effetti sul gettito: a) le agevolazioni previste per le *start up*, con l'esenzione, a certe condizioni, delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni al capitale sociale (art. 3); b) la sterilizzazione, ricorrendo a determinate condizioni e subordinatamente alla preventiva approvazione da parte della Commissione europea, dell'Iva sugli aumenti petroliferi (art. 9); c) l'uscita anticipata dal lavoro prevista per i dipendenti pubblici, con riduzione (al 50 per cento, ovvero 70 per cento se associato ad un impegno nel volontariato) del trattamento economico (art. 72).

Al loro interno coesistono "tradizionali" misure di accelerazione del prelievo (anticipi, incremento delle misure di acconti) e di aumento impositivo *tout-court*, con misure

“innovative”, per la scelta dei destinatari, l’individuazione della base imponibile e la commisurazione dell’imposta. Completa il quadro un insieme di provvedimenti destinati al contrasto dell’evasione fiscale; anche al loro interno, la propensione a privilegiare consolidate strategie di contrasto non esclude il ricorso a nuovi strumenti di recupero di base imponibile.

La componente più “innovativa” della manovra sulle entrate è rappresentata da quell’insieme di misure che, sulla scorta degli annunci che le hanno precedute e degli obiettivi prefigurati (colpire i sovrapprofitti straordinari ridistribuendoli in direzione delle classi sociali più svantaggiate), è ormai noto come “pacchetto *Robin Tax*”. Il pacchetto comprende provvedimenti di diversa natura, applicabili a specifici soggetti e settori produttivi: imprese del settore energetico, banche, assicurazioni, società cooperative.

Le maggiori entrate che per effetto dell’art. 81 del decreto-legge dovrebbero derivare dai settori petrolifero e del gas e dell’energia elettrica ammontano, secondo le valutazioni ufficiali, a 5.349 milioni nel quadriennio 2008-2011. Le società con volume d’affari superiore a 25 milioni (ma le stime di gettito sono riferite alla soglia di 10 milioni) sono in primo luogo assoggettate, a decorrere dal 2008, a un’addizionale Ires del 5,5%, risultando in tal modo annullato l’abbattimento di aliquota disposto dalla legge finanziaria 2008 per tutti i soggetti Ires. Gli stessi soggetti, con esclusione di quelli operanti nel settore elettrico, sono destinatari di una seconda misura: la rivalutazione obbligatoria delle scorte di magazzino dei prodotti petroliferi e l’assoggettamento del maggior valore ad un’imposta sostitutiva Ires, Irap del 16 per cento. C’è, infine, una terza misura: in caso di aumento delle quotazioni del greggio o del gas, il titolare delle concessioni di coltivazione sarà assoggettato ad un prelievo aggiuntivo commisurato all’entità dell’aumento, rispetto a delle soglie prefissate.

Una quota di tale maggior gettito sarà destinata ad alimentare un Fondo speciale per i bisogni (alimentari e successivamente anche energetici) dei cittadini meno abbienti. A tal fine, la necessità di fissare rigorosi criteri di selezione dei beneficiari ed entità del beneficio individuale si aggiunge all’esigenza di definire le caratteristiche della “carta acquisti” da predisporre, attivare e gestire attraverso una “rete distributiva diffusa in maniera capillare sul territorio”.

Tavola 3

Decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008: impatto sull'indebitamento netto della PA

	<i>(in milioni)</i>			
Interventi	2008	2009	2010	2011
MAGGIORI ENTRATE	2.346	5.505	5.452	5.773
Perequazione tributaria	2.346	5.272	5.214	5.531
Ulteriore aliquota di prodotto della coltivazione	0	300	300	300
Acconto sul valore delle aliquote di prodotto della coltivazione di idrocarburi	200	0	0	0
Addizionale Ires settore energetico (1)	0	1.698	849	849
Valutazione delle rimanenze delle imprese operanti nei settori petrolifero e del gas	237	244	252	0
Conferimento concessionari coltivazione idrocarburi	0	40	40	40
Deducibilità degli interessi passivi per le banche ed assicurazioni ai fini IRES e IRAP	871	871	1.634	1.436
Deducibilità della variazione della riserva sinistri	193	186	179	173
Acconti Imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni	133	635	466	0
Svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti	582	611	643	678
Imposta di registro contratti di locazione immobiliare	4	10	10	10
II.DD.: regime IVA delle prestazioni ausiliarie nei gruppi bancari e assicurativi	0	55	-24	0
Disposizioni tributarie riguardanti taluni fondi di investimento immobiliari	33	55	18	39
Stock options - Abolizione di agevolazioni	3	8	8	8
Cooperative - elevazione della ritenuta sugli interessi corrisposti ai soci	22	22	22	22
Cooperative di Consumo e consorzi – esenzione ridotta degli utili netti annuali	18	23	23	23
Sviluppo attività di controllo	0	0	0	610
Contrasto alla frodi in materia di IVA	0	110	220	440
Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico	0	170	290	520
Contrasto all'evasione fiscale derivante dalle estero-residenze fittizie delle persone fisiche	0	50	100	200
Semplificazione nella gestione dei rapporti tributari - Adesione ai verbali di constatazione	0	83	83	83
Riscossione: soppressione delle garanzie per rateazione di importi iscritti a ruolo	50	100	100	100
Altri interventi	0	233	238	242
Abolizione divieto di cumulo pensione-lavoro	0	100	100	100
Disposizioni in materia contributiva	0	133	138	142
MINORI ENTRATE	-118	-545	-134	-97
Perequazione tributaria	-117	0	0	0
Regime IVA delle prestazioni ausiliarie nei gruppi bancari e assicurativi	-117	0	0	0
Altri interventi	-1	-545	-134	-97
Start up - Minore tassazione plusvalenze cessione partecipazioni	0	-43	-73	-61
Disposizioni in materia contributiva	0	0	-59	-34
Contratti occasionali di tipo accessorio	-1	-2	-2	-2
Fondo proroga agevolazioni fiscali	0	-500	0	0
SALDO NETTO: MAGGIORI ENTRATE	2.228	4.960	5.318	5.676

(1) l'effetto dovrebbe essere inferiore, in quanto stimato per le imprese con un volume di ricavi superiori ai 10 milioni, mentre nel testo definitivo tale soglia è stata portata a 25 milioni

7.

Pur non disconoscendo la valenza degli obiettivi dei provvedimenti in esame, pare opportuno evidenziare taluni rischi associati alla loro attuazione, con le conseguenti, possibili, ricadute sotto il profilo del gettito.

In particolare:

- la previsione di un prelievo differenziato sui profitti di alcuni settori e categorie di imprese, pur giustificata da fattori contingenti (profitti di congiuntura in danno delle fasce sociali più deboli), si configura, in realtà, come un inasprimento strutturale del prelievo a carico di un specifico segmento imprenditoriale. Anche per tale motivo, è concreto il rischio che il maggior prelievo possa essere traslato sui consumatori (attraverso un aumento dei prezzi praticati sui prodotti) o su altri soggetti economici (con un effetto, ad esempio, sui salari reali dei lavoratori impiegati nei settori colpiti). In proposito, il grado di cogenza della c.d. “clausola salva utenti” (divieto di traslazione della maggiorazione d’imposta sui prezzi al consumo) appare inversamente proporzionale alla sua durata, indipendentemente dalla vigilanza affidata all’Autorità per l’energia elettrica e il gas;
- le maggiori entrate (733 milioni) assicurate dall’imposta sostitutiva sui valori latenti delle rimanenze delle imprese petrolifere e del gas rappresentano, di fatto, un’anticipazione della tassazione: scorte già tassate riducono, in sostanza, l’utile che emergerà all’atto della vendita del prodotto e la relativa tassazione (un’anticipazione con aliquota del 16 per cento, in luogo di una tassazione ordinaria con l’aumentata aliquota IRES del 33 per cento);

- le risorse che alimenteranno il Fondo per i meno abbienti ammonteranno, inizialmente, a meno di 300 milioni. A meno di non ipotizzare nuovi e significativi afflussi dalle altre fonti individuate dalla norma

(trasferimenti dal bilancio dello Stato, versamenti “a titolo spontaneo e solidale” da società operanti in campo energetico, somme prelevate in eccesso dalle iscrizioni a ruolo da parte degli agenti della riscossione)

è concreto il rischio che la finalizzazione “sociale” della *Robin Tax* possa risultare molto limitata. Anche per tale motivo si pone l’esigenza di evitare che i potenziali benefici dell’iniziativa non siano compromessi da costi di gestione (ideazione, creazione, distribuzione e monitoraggio della “carta acquisti”) elevati. Per contro, sarebbe necessario valutare come questa nuova iniziativa si collochi in un contesto in cui già sono operanti istituti a sostegno dei meno abbienti e strumenti di misurazione delle condizioni economiche (ISEE).

Più “tradizionali” sono le misure che nell’art. 82 del decreto hanno come destinatari banche e assicurazioni.

Diversamente da quanto si è rilevato per il settore energetico, le maggiori entrate previste (la quasi totalità dei 9,3 miliardi che la RT stima per il quadriennio 2008-2011), non provengono da nuove forme impositive o da aumenti di aliquote ma:

- o sono il frutto o di un anticipo di gettito (aumento delle percentuali di acconto dell’imposta di bollo sui conti correnti, secondo una marcata progressione temporale, fino al 95% dal 2010 e dell’imposta sulle assicurazioni, fino al 40%, sempre dal 2010);
 - o riflettono un ampliamento della base imponibile, a seguito dell’introduzione di limiti alla deducibilità (per gli interessi passivi, in analogia con quanto la finanziaria 2008 aveva previsto per le altre imprese) o dall’accentuazione dei preesistenti limiti di deducibilità (svalutazioni crediti e accantonamenti per rischi su crediti, per le banche).
- E sono all’insegna del “tradizionale” anche le altre misure che rientrano nell’art. 82: sia l’istituzione di una patrimoniale dell’1% sul valore netto dei fondi immobiliari “familiari”, sia l’aumento (dal 12,5% al 20%) della tassazione dei fondi immobiliari, sia la cancellazione del trattamento agevolato riservato alle *stock option*, sia, infine, l’aumento (dal 12,5% al 20%) della ritenuta alla fonte sugli interessi corrisposti dalle cooperative ai propri soci persone fisiche .

Tutte le misure riflettono, a ben vedere, l’incertezza che continua a dominare la tassazione delle attività finanziarie, stretta fra l’attrattiva della tassazione agevolata e la fuga dalla progressività.

8.

L'art. 83, intestato all'efficienza dell'Amministrazione finanziaria, contiene una serie di misure anti-evasione, ad alcune delle quali sono associati, per gli anni futuri, effetti di maggior gettito, conteggiati ai fini del rispetto dei parametri del Patto europeo di stabilità e crescita, per un importo complessivo di circa 513 milioni nel 2009, 793 milioni nel 2010 e 1.953 milioni nel 2011.

In particolare, nel 2009-2011 l'Agenzia delle entrate dovrà incrementare del 10 per cento la capacità operativa destinata alla lotta all'evasione fiscale, con un effetto di maggior gettito di 610 milioni che si produrrà nell'anno terminale (2011) del triennio di programmazione. Entrate, Dogane e Guardia di finanza dovranno collaborare nell'analizzare i fenomeni di frode in materia di IVA nazionale e comunitaria, definire apposite metodologie di contrasto, realizzare specifici piani di prevenzione e contrasto e monitorare l'efficacia delle azioni poste in essere, inviando relazioni annuali al Ministro: ci si attende 770 milioni di recupero nel triennio 2009-2011, con progressivi raddoppi annuali (110 milioni nel 2009, 220 nel 2010 e 440 nel 2011). Ancora più consistenti gli effetti attesi dal piano straordinario di controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche (redditometro): 980 milioni nel triennio 2009-2011, secondo un andamento crescente, che va da 170 milioni nel 2009 a 290 nel 2010 e 520 nel 2011. Ancorché di minori dimensioni, un maggior gettito, che annualmente si raddoppia, e di cui un terzo andrà ai Comuni, è associato anche ai controlli incrociati - Comuni/Uffici dell'Agenzia delle entrate - sull'effettività della residenza all'estero di cittadini italiani: solo 50 milioni nel 2009, che si raddoppiano nel 2010 (100 milioni), per raddoppiarsi nuovamente nel 2011 (200 milioni). Un contributo, sia pure contenuto, di maggior gettito è, infine, associato a due misure di semplificazione: la possibilità per il contribuente di prestare adesione anche ai processi verbali di constatazione in materia di imposte dirette e di IVA (83,3 milioni in ciascuno dei tre anni del triennio 2009-2011) e la soppressione delle garanzie per la rateazione degli importi iscritti a ruolo (50 milioni nel 2008 e 100 negli anni successivi).

Sono previste altre due misure anti-evasione, di non secondaria rilevanza, ma per le quali, tuttavia, non vengono quantificati effetti di maggior gettito: una prima riguarda la realizzazione in convenzione da parte di INPS ed Agenzia delle entrate di un piano per verificare gli adempimenti fiscali e contributivi dei non residenti e di chi risiede in Italia da meno di cinque anni; una seconda attiene all'elaborazione degli studi di settore, che, a partire dal 2009 e con criteri di gradualità entro il 31 dicembre 2013, avverrà anche su base regionale o comunale.

L'art. 83 si completa con altre tre disposizioni: la previsione di rinnovo del Consiglio di amministrazione di Sogei S.p.A. entro il 30 giugno 2008 e di attribuzione della funzione di azionista direttamente al MEF; la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Comitato strategico per lo sviluppo e la tutela all'estero degli interessi nazionali in economia; la destinazione al Fondo per i meno abbienti delle somme versate per errore in eccesso dal contribuente rispetto a quelle iscritte a ruolo (circa 208 milioni nel 2008) e non più richieste entro 30 giorni dalla comunicazione dell'agente della riscossione.

L'insieme delle disposizioni recate dall'art. 83 del decreto legge va valutato molto positivamente, soprattutto per l'evidente e convinta ispirazione alla logica di "piano industriale" – ripetutamente suggerita dalla Corte - applicata alla strategia di contrasto all'evasione; un piano che, partendo dall'analisi delle dimensioni, della composizione e delle cause del fenomeno passa alla definizione delle metodologie di contrasto e dei

piani operativi e, quindi, al monitoraggio ed alla verifica dei risultati. Perplexità possono tuttavia insorgere con riguardo a due aspetti. Il primo attiene non tanto alla scelta di assegnare a tale strategia effetti importanti di riduzione dell'indebitamento netto, quanto al modo sommario con il quale le quantificazioni sembrano essere state effettuate (raddoppio da un anno all'altro). Il secondo aspetto che rafforza le perplexità in ordine all'effettiva possibilità di conseguire, nella misura attesa, gli effetti di maggior gettito attiene alle conseguenze che alcune delle c.d. semplificazioni potranno avere, non solo sui comportamenti dei contribuenti, ma anche sulla possibilità per gli uffici di acquisire gli indispensabili mezzi di prova. Ciò riguarda, in particolare, la soppressione dell'appena reintrodotta obbligo di allegazione alla dichiarazione Iva degli elenchi clienti/fornitori, che, peraltro, in ragione dell'ormai generalizzata informatizzazione nella tenuta delle contabilità, non avrebbe provocato particolari complicazioni gestionali ed oneri aggiuntivi ai contribuenti. Ma riguarda, altresì, l'abrogazione di altre norme, anch'esse da poco introdotte, in materia di limitazione dell'uso di contanti e di assegni, di tracciabilità dei pagamenti e di tenuta da parte dei professionisti di conti correnti dedicati.

Tali misure sembrano rispondere alla impostazione di fondo che punta a promuovere lo sviluppo rimuovendo i vincoli e gli adempimenti ritenuti non essenziali e che appesantirebbero i costi e intralocerebbero l'operatività delle imprese. Si tratta, in questo caso, di una scelta di natura politica che, come tale, la Corte non è abilitata a valutare. Resta, tuttavia, da chiedersi se - a parte ogni eventuale considerazione sulla conformità con le direttive europee in materia di riciclaggio - sia stata verificata la coerenza fra queste misure e quelle di intensificazione e di migliore messa a punto delle strategie di

contrasto all'evasione e se si sia valutato se il rapporto costi/benefici delle semplificazioni in questione risulti, economicamente e socialmente, più favorevole del mantenimento delle disposizioni soppresse.

A proposito del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione va naturalmente richiamato quanto dalla Corte ribadito anche di recente in sede di esame del rendiconto 2007, e di cui si dà conto in apposito allegato, a proposito delle difficoltà di misurazione ex post dei risultati conseguiti e della prudenza, quindi, con la quale gli importi stimati vanno portati a copertura di spese permanenti.

9.

Sostanzialmente improntata a prudenza appare la valutazione dei possibili proventi derivanti dall'alienazione di beni del patrimonio pubblico. Quanto alla privatizzazione di *asset* mobiliari pubblici, il Dpef conferma che il processo è sostanzialmente bloccato per quanto riguarda le grandi società a controllo pubblico. Il documento, infatti, sottolinea le difficoltà connesse al contesto di maggiore complessità rispetto al periodo in cui si è avuta una vera e propria ondata di cessioni di partecipazioni pubbliche: necessità di non perdere il controllo di aziende operanti in settori strategici, quali l'energia elettrica e il gas e il militare/alta tecnologia, e nelle quali la quota di partecipazione pubblica è ormai prossima al 30 per cento; mancanza di attrattiva per il mercato di una serie di altre aziende pubbliche, per tipologie settoriali, peculiarità normative, problematicità di natura finanziaria e economica. Si riafferma, tuttavia, l'intenzione di voler cogliere, per quanto possibile, opportunità di mercato e di contesto, al fine di riattivare un percorso di riduzione del debito dello Stato.

Operazioni di privatizzazione potrebbero riguardare, oltre ad Alitalia, Poste Italiane, Poligrafico dello Stato e SACE. Nel frattempo, con riferimento alle società indirettamente controllate dallo Stato, si conferma la volontà di procedere in tempi brevi ad attivare procedure di parziale o totale disimpegno da Fincantieri e Tirrenia.

Con riguardo a questi due gruppi, il capo X del decreto-legge (art. 57) prevede l'abolizione del parere preventivo delle Commissioni parlamentari per la cessione delle partecipazioni di maggioranza ed il trasferimento gratuito alle Regioni interessate (Campania, Sardegna, Toscana e Sicilia) delle partecipazioni detenute da Tirrenia nelle società Caremar, Saremar, Toremar, Siremar. L'art. 59 autorizza il Ministero dell'economia a sottoscrivere azioni per un massimo di 250 milioni, in caso di delibera di aumenti di capitale da parte di Finmeccanica finalizzata a iniziative strategiche di sviluppo. L'impegno alla sottoscrizione dei diritti di opzione sulle nuove azioni di Finmeccanica non prelude ad un ampliamento della quota pubblica, ma risponde piuttosto all'obiettivo di mettere al riparo la società da eventuali incursioni di fondi sovrani. Tanto più che è stata appena annunciata la decisione del Consiglio di amministrazione di proporre un aumento di capitale fino a 1,4 miliardi per finanziare l'acquisto della società statunitense di elettronica della difesa DRS Technologies.

La manovra conferma anche la strategia di valorizzazione del patrimonio pubblico, ed in particolare di quello di Regioni, Comuni ed altri enti locali. Il ricorso alle vendite immobiliari è previsto per la cessione degli immobili IACP per realizzare nuovi fondi da destinare al piano nazionale di edilizia abitativa.

E' previsto, altresì (art. 58), che Regioni ed Enti locali individuino gli immobili da dismettere, che concorrono a formare il piano delle alienazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la classificazione come patrimonio disponibile. Per le alienazioni è previsto il ricorso alle operazioni di cartolarizzazione e di conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare (anche appositamente promossi dagli enti proprietari), così come disciplinate dalla legge n. 410/2001.

E' evidente che le disposizioni della manovra potranno risultare effettivamente operative nel breve/medio termine solo per ciò che attiene all'alienazione degli immobili IACP. Per quanto riguarda, invece, i tempi della possibile valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti territoriali, essi appaiono ancora molto lunghi, sia per la complessità della ricognizione da operare, sia perché le decisioni sono affidate ad un insieme molto ampio e differenziato di soggetti istituzionali.

Un motivo di preoccupazione si riconnette anche alle modalità con cui i processi di dismissione potranno avvenire, nella persistente e ben nota carenza di adeguate capacità tecnico-gestionali soprattutto degli enti di minori dimensioni, i quali potrebbero rischiare, come per gli strumenti di finanza "derivata", di diventare preda della strategia aggressiva di attori finanziari interessati a far effettuare le operazioni. A tal proposito,

non va dimenticato che, come dimostrano i risultati dell'indagine svolta in proposito dalla Corte, le stesse operazioni di cartolarizzazione e di conferimento di immobili dello Stato e degli enti previdenziali effettuate nella prima metà del decennio si sono concluse con un netto svantaggio per i soggetti pubblici.

Si impone, quindi, l'esigenza, da un lato, di condurre maggiori approfondimenti e di apprestare, a favore degli enti, appropriati meccanismi di assistenza, pianificazione, monitoraggio e controllo, e, dall'altro, di fissare un orizzonte temporale di attuazione della strategia realistico ed adeguato. Sicché, per poter contabilizzare risultati significativi senza compromettere la salvaguardia degli interessi pubblici di fondo, sembrerebbe prudente guardare al di là del triennio di riferimento del Dpef.

Tavola 4

Decreto legge 112/08: impatto sull'indebitamento netto della PA

	<i>(in milioni)</i>			
	2008	2009	2010	2011
MINORI SPESE CORRENTI	20	7.403	12.333	20.663
Pubblico impiego	20	768	1.280	1.830
Patto di stabilità interno		3.150	5.200	9.200
Spesa sanitaria		0	2.000	3.000
Riduzioni missioni di spesa corrente	0	2.939	3.362	6.168
Invalità civile	0	100	100	100
Disposizioni in materia contributiva (disp.varie)	0	147	167	195
Riduzione fondo Paesi in via di sviluppo	0	170	170	170
Riduzione Fondo sostegno programma industria difesa nazionale	0	129	54	0
MAGGIORI SPESE CORRENTI	1.603	4.634	3.882	3.892
Integrazione Fondo interventi strutturali di politica economica	500	2.485	2.485	2.485
Incremento Fondo funzionamento istituzioni scolastiche	200			
Progetto tessera sanitaria e rinnovo contratto personale convenzionato		184	69	69
Mantenimento del personale in servizio			158	163
Abozione divieto di cumulo pensione-lavoro		390	390	390
Incremento Fondo per l'occupazione		700		
Reintegro Fondo politiche sociali		300		
Istituzione fondo di solidarietà per i ceti meno abbienti	200			
Disapplicazione clausola di salvaguardia Enti pubblici	310			
Proroga finanziamento CONI		450	450	450
Autorizzazione di spesa gruppo FS	300			
Altri interventi correnti	93	125	330	335
MINORE SPESA IN CONTO CAPITALE	0	2.210	3.426	8.334
Riduzioni missioni di spesa in c/capitale		2.210	3.426	8.334
MAGGIORI SPESE C/CAPITALE	155	130	155	179
Expo Milano		30	45	59
Autorizzazione investimenti INAIL	75			
Istituzione Fondo per la promozione e il sostegno del trasporto pubblico locale	80	100	110	120
SALDO NETTO: MINORI SPESE	-1.738	4.849	11.722	24.926

Le misure per il pubblico impiego

10.

Nella citata Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2007, la Corte sottolineava, preliminarmente, che la materia del personale pubblico continua ad essere attraversata da problematiche che riflettono, per un verso, la necessità di ammodernare l'assetto delle relazioni sindacali, e per altro verso, l'esigenza di accrescere i nessi tra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle amministrazioni.

Sotto il primo profilo la Corte rilevava la tendenza ad una marginalizzazione del ruolo dell'Aran e la definizione degli aspetti più problematici della contrattazione attraverso intese ed accordi diretti tra le parti sociali; sotto il secondo profilo veniva evidenziato come i principi posti nel *memorandum* d'intesa sul lavoro pubblico e la riorganizzazione delle amministrazioni, sottoscritto nel mese di gennaio 2007, avevano posto le premesse per la instaurazione di precise correlazioni tra indici di produttività del lavoro e incrementi retributivi, ma come tali indirizzi risultassero disattesi dai contratti collettivi, riferiti al biennio contrattuale 2006-2007, stipulati nell'esercizio 2007 e nei primi mesi del 2008.

La Relazione si soffermava altresì sugli effetti della intervenuta stabilizzazione di dipendenti a tempo determinato e con contratti di collaborazione (nonché di quelli assunti con altre tipologie di lavoro flessibile) senza una chiara correlazione con le esigenze funzionali delle amministrazioni e con quelle di razionalizzazione delle strutture.

Anche con riferimento alle risultanze dell'esercizio 2007 i vincoli di crescita fissati per i rinnovi contrattuali risultavano a consuntivo sistematicamente inosservati per effetto soprattutto degli andamenti della contrattazione integrativa competente a disciplinare l'intera materia del trattamento accessorio (progressioni economiche orizzontali e verticali, indennità e incentivi alla produttività) non adeguatamente indirizzata da quella nazionale, che sempre più spesso contiene clausole aperte, che determinano l'insorgenza di diritti soggettivi per gli interessati senza quantificare il relativo onere, rinviando per la copertura alla consistenza dei diversi fondi unici di amministrazione. I predetti fondi risultano in concreto alimentati, oltre che dalle risorse previste nelle leggi finanziarie, anche da una pluralità di fonti indicate in normative speciali, non sempre richiamate nei contratti collettivi e di non facile quantificazione.

In tale contesto, con particolare riferimento ai comparti di contrattazione per il personale pubblico non statale, la Corte ha più volte sottolineato i limiti incontrati nella certificazione di compatibilità economico finanziaria dei contratti nazionali di comparto, a fronte della mancanza di oggettivi riscontri sulla sostenibilità degli oneri posti a carico dei bilanci dei singoli enti interessati e dell'utilizzo di dati non aggiornati sulla consistenza del personale e sulla distribuzione dei dipendenti nei diversi livelli di inquadramento.

La manovra predisposta dal Governo ed attualmente all'esame del Parlamento interviene su tutti gli aspetti problematici più volte segnalati dalla Corte.

Al fine di ridurre la complessiva spesa di personale delle Amministrazioni pubbliche vengono rafforzate le misure di contenimento della dinamica delle nuove assunzioni, abbattendo drasticamente il tasso di sostituzione dei dipendenti cessati dal servizio nel

triennio di riferimento, subordinando, comunque, le assunzioni alla previa reale attuazione delle procedure di mobilità.

Limiti analoghi vengono posti, poi, alla stabilizzazione dei precari con una significativa inversione di tendenza rispetto a quanto avvenuto nel precedente esercizio.

11.

Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa per il pubblico impiego, l'art. 64 (disposizioni in materia di organizzazione scolastica) è finalizzato a ridurre di un punto percentuale il rapporto medio alunni/docenti, nettamente superiore in Italia rispetto alla media OCSE, e a realizzare una ulteriore riduzione delle dotazioni organiche del personale Amministrativo, Tecnico e Ausiliario (ATA) nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008 .

Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella legge finanziaria 2008 (art. 2, commi 411-412), si attendono economie lorde 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. Una quota delle economie di spesa pari al 30 per cento sarà destinata ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola.

Relativamente al personale docente la quantificazione delle economie attese appare coerente con la stima delle determinanti (alunni iscritti, docenti in servizio e retribuzione media). Si rileva tuttavia che la stima degli alunni – il cui valore, stabile nel periodo preso in considerazione, non risulta in linea con il *trend* crescente riscontrato

nell'ultimo triennio nella misura di circa 10.000 alunni per anno – e il numero del personale docente preso in considerazione (che comprende tutto il personale a carico dello Stato, inclusi i docenti di religione, il personale non idoneo e soprannumerario, il personale di sostegno in deroga ecc.) sono suscettibili di determinare una sovrastima delle effettive capacità di razionalizzazione del sistema.

Non sembra poi condivisibile scontare già dall'esercizio finanziario 2009 gli effetti finanziari ascritti alla disposizione, in quanto gli stessi sono correlati a specifici interventi indicati orientativamente nel piano programmatico ma, allo stato, non sono ancora definiti. Anche una eventuale adozione del piano nei tempi indicati nel terzo comma non consentirebbe, in ogni caso, di dispiegare i propri effetti nel corso del 2009, considerato il complesso *iter* procedurale previsto e la rilevanza degli interventi da attivare necessariamente prima della conclusione dell'esercizio 2008 (ridefinizione dei *curricula*, revisione criteri di formazione delle classi, accorpamento classi di concorso). Occorre inoltre considerare che l'elevato numero di docenti per studente è riconducibile a fattori non sempre imputabili ad una scelta diretta del legislatore. Influiscono in particolare su tale indicatore, oltre ai *curricula* scolastici, anche gli obblighi contrattuali dei docenti (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore alla media OCSE) che si riconnette alla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dall'attuale situazione dell'edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni, cui compete la messa a disposizione delle strutture.

Il taglio degli organici, che al netto delle misure di contenimento rimodulate nella legge finanziaria 2008 raggiunge le 32.105 unità nell'anno scolastico 2009/2010, le 47.665 unità nell'anno scolastico 2010/2011 e 67.341 unità nell'anno scolastico 2011/2012,

appare in ogni caso di dimensioni impegnative anche alla luce dei risultati conseguiti dalle precedenti manovre di contenimento. Un così ampio programma di razionalizzazione implica, infine, una maggiore capacità di programmazione e di governo del personale che riduca il divario tra l'organico di diritto (e cioè la pianta organica prevista prima dell'inizio dell'anno scolastico) e l'organico di fatto (e cioè l'organico effettivo su cui viene a determinarsi il personale docente effettivamente in carico alle singole scuole) ed eviti il ricorrente fenomeno delle eccedenze di spesa, registrato anche al termine dell'esercizio 2007 per un ammontare di circa 309 milioni.

12.

Significativi limiti quantitativi e qualitativi vengono posti alla contrattazione integrativa.

Per l'esercizio 2009, in attesa di un complessivo e generale riordino della materia concernente il trattamento accessorio, viene sospesa l'efficacia di tutte le disposizioni speciali che prevedono risorse aggiuntive a favore dei fondi unici di amministrazione (con un risparmio atteso pari a 530 milioni). La consistenza dei fondi viene, inoltre, ulteriormente ridotta e fissata in una misura pari al valore di quanto accertato al termine dell'esercizio 2004 ridotto del 10 per cento (minor spesa quantificata 190 milioni).

Meritano segnalazione le norme volte ad ampliare le informazioni che la Ragioneria generale dello Stato è tenuta a trasmettere alla Corte dei conti in relazione all'andamento della contrattazione integrativa, finalizzate ad ampliare l'area del referto previsto dall'art. 60 del d.lgs n. 165 del 2001.

In quella sede la Corte è ora chiamata, in caso di accertata esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli atti generali di indirizzo, a proporre interventi correttivi a livello di comparto o di singolo ente. In caso di acclarato superamento dei predetti limiti le corrispondenti clausole contrattuali sono immediatamente sospese con obbligo di recupero delle maggiori somme nella successiva tornata contrattuale.

Considerato il rilevante numero di contratti integrativi stipulati annualmente (ad oggi circa 50.000) e pur tenendo conto dei maggiori flussi informativi, la Corte si propone di elaborare un sistema di controllo su base necessariamente campionaria.

13.

Profondamente rivisitata appare la normativa sugli effetti della mancata certificazione da parte delle Sezioni riunite degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Nel precedente sistema era rimessa alla responsabilità del Governo e dei Comitati di settore la decisione finale circa la necessità di una riapertura delle trattative o la stipula comunque del contratto collettivo, salvo l'impegno della Corte di riferire al Parlamento in relazione al costo del contratto non positivamente certificato.

Il nuovo meccanismo prevede l'obbligo di riconvocare le parti per la sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, adeguando i costi contrattuali ai fini della certificazione.

Viene introdotto un effetto impeditivo all'ulteriore corso del contratto. L'effetto è per certi aspetti simile a quello riconnesso al controllo preventivo di legittimità, ma viene applicato ad una tipologia di controllo che interviene su atti di autonomia negoziale anziché su provvedimenti amministrativi e che si fonda su parametri economico-finanziari invece che sulla conformità a norme giuridiche.

Rilevanti, perciò, e impegnativi i nuovi compiti affidati alla Corte, che presuppongono, comunque, per la loro efficacia un reale miglioramento dei flussi informativi, della qualità dei dati e dei controlli sulla contrattazione integrativa demandati agli organi di revisione contabile degli enti.

14.

Con riferimento ai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, il Dpef determina nell'1,7 per cento il tasso di inflazione programmata per il 2008 e nell'1,5 per cento quello relativo agli anni successivi.

Su tali basi viene anticipata la copertura delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali, quantificate nella legge finanziaria per il 2008 in misura corrispondente alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale.

Dovrebbe, pertanto, essere consentito l'avvio, nell'esercizio in corso, delle trattative per i rinnovi contrattuali, lasciando margini di manovra alla prossima legge finanziaria per una eventuale integrazione delle risorse da destinare a finanziare specificatamente istituti realmente correlati ad incentivare il maggior impegno del personale e il miglioramento della produttività delle amministrazioni.

La quantificazione delle risorse pari a 2.240 milioni per il personale delle amministrazioni statali (compreso quello in regime di diritto pubblico a partire dall'esercizio 2009) evidenzia la decisione di fissare la decorrenza degli eventuali incrementi retributivi a partire dal primo gennaio 2009, mentre con riferimento al precedente esercizio 2008 resta al momento ferma la sola corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Gli effetti della spesa sull'indebitamento delle pubbliche amministrazioni, comprensivi anche dell'onere relativo al personale non statale quantificato applicando i medesimi tassi di incremento al numero di dipendenti riportato nel conto annuale al 31 dicembre 2005, risultano quantificati in complessivi 3.900 milioni.

Il conto programmatico delle pubbliche amministrazioni, esposto nel documento di programmazione economico finanziaria, prevede un incremento della spesa per redditi da lavoro dipendente, pari, nel 2008, a 10.437 milioni (+6,3 per cento rispetto al 2007) e un minor incremento nel 2009 (4.059 milioni pari al 2,3 per cento).

In merito osserva la Corte che nell'esercizio 2008 ai fini di una corretta quantificazione del predetto incremento va tenuto conto degli effetti di cassa dei contratti stipulati nel 2007, che prevedono incrementi a decorrere dal 31 dicembre del predetto anno, e dell'onere relativo ai contratti ed agli accordi per il personale di diritto pubblico già stipulati nel 2008, per un importo complessivo pari a circa 6.800 milioni, di cui circa 2.900 a titolo di arretrati. Quanto sopra comprensivo degli effetti del d.l. 159 del 2007 convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 che aveva anticipato, per alcune categorie di personale, all'esercizio 2007 la corresponsione di parte delle somme relative ad istituti contrattuali da definirsi concretamente con code da stipulare nell'anno successivo.

In realtà, come rilevato dalla Corte dei conti in sede di esame del rendiconto relativo al 2007, le disponibilità stanziata dal citato decreto legge per il personale della scuola, pari a 396 milioni, non sono state utilizzate nell'anno per le specifiche finalità in quanto assorbite dalle eccedenze di spesa ordinaria di personale rilevate a consuntivo.

Secondo le previsioni del quadro economico dovrebbero essere, inoltre, sottoscritti nell'anno 2008 tutti i restanti contratti relativi al biennio economico 2006-2007, per un costo stimato di circa 2.500 milioni, di cui 1.100 a titolo di arretrati.

A carico dell'esercizio 2008 va inoltre conteggiata, seppure non corrisposta, l'indennità di vacanza contrattuale relativa alla successiva tornata 2008-2009, prevista dalla legge finanziaria per il predetto esercizio pari a complessivi 677 milioni.

L'incremento della spesa di personale relativo al 2009 sconta, dunque, il venir meno della forte componente di arretrati prevista per l'anno precedente pari a circa 4.000 milioni e tiene conto della corresponsione dell'importo quantificato per i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, sulla base esclusivamente dei tassi di inflazione programmata (3.900 milioni, cui va aggiunta la quota parte di indennità di vacanza contrattuale pari a 494 milioni). Allo stato, quindi, l'ipotesi sembra prevedere la stipula nell'anno 2009 di tutti i contratti collettivi relativi al biennio in corso alle condizioni sopraindicate.

Quanto sopra, peraltro, senza tener conto, come si è più volte ricordato, del presumibile andamento della contrattazione integrativa che ha sinora contribuito a determinare in modo sistematico, a consuntivo di ciascun esercizio, una dinamica dei redditi da lavoro dipendente di gran lunga superiore rispetto a quella stimata.

Il controllo della spesa delle Amministrazioni centrali

15.

Il contributo delle amministrazioni centrali al contenimento della spesa è ottenuto, nel decreto-legge n. 112, con una riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni dei Ministeri iscritte nel bilancio a legislazione vigente 2009-2011, per importi definiti a valere sulle risorse riferite a spese predeterminate per legge e al fabbisogno complessivo, al netto della quota vincolata.

La quantificazione dell'ammontare complessivo della riduzione è calcolata a partire dagli stanziamenti iniziali per il 2009 al netto degli importi accantonati ai sensi del comma 507 della legge. 296/2006. Sono state quindi individuate le spese predeterminate per legge e del fabbisogno complessivo, al netto della quota vincolata, e/o connesse alle fattispecie escluse dalla riduzione.

Alla massa aggredibile, in considerazione dell'entità della manovra in termini di indebitamento netto, è stato applicato un taglio lineare, rispettivamente, pari al 21,9 per cento per l'anno 2009, 22,9 per cento per l'anno 2010 e 40,5 per cento per l'anno 2011.

Nella valutazione di tale misura non si può non considerare che nel corso degli ultimi anni si è più volte intervenuti per contenere la dinamica della spesa, specie di quella per consumi intermedi, sia attraverso la fissazione di regole di crescita di tale aggregato con riferimento all'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, sia attraverso tagli lineari degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato.

Per il 2009 il provvedimento si aggiunge quindi a quello previsto dall'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007, nonché ai tagli relativi alle spese per consumi intermedi e alla manutenzione degli immobili introdotti con la finanziaria per il 2008.

Tavola 5

Gli interventi di contenimento della spesa statale nel 2009: dalla legge finanziaria 2007 al decreto-legge 112/08

(in milioni)

Categorie economiche	Stanzamenti di competenza					Tagli complessivi su stanziamenti BLV (c+e)/a
	L.B. 2008 (BLV 08-10)	Comma 507 art.1 LF 2007		art.60 DL. 112/08		
		Quota aggredibile	Accanton.to	Quota aggredibile	Riduzione proposta	
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(c+e)/a	
Redditi da lavoro dipendente	89.903					
Consumi intermedi	9.644	7.796	944	6.469	1.417	24,5
Imposte pagate sulla produzione	4.610					
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	201.741	6.914	885	4.872	1.067	1,0
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	4.128	1.023	131	656	144	6,7
Trasferimenti correnti a imprese	3.835	3.106	356	1.297	284	16,7
Trasferimenti correnti a estero	1.925	527	68	757	166	12,1
Risorse proprie CEE	17.000					
Interessi passivi e redditi da capitale	82.732					
Poste correttive e compensative	55.830					
Ammortamenti	848					
Altre uscite correnti	9.003	5.472	672	1.281	281	10,6
spesa corrente	481.198	24.838	3.056	15.332	3.358	1,3
Investimenti fissi lordi	6.367	2.405	306	2.249	493	12,5
Contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche	20.965	2.442	313	5.030	1.102	6,7
Contributi agli investimenti alle imprese	12.220	3.442	441	5.773	1.264	14,0
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	118	1	0	97	21	18,1
Contributi agli investimenti a estero	224	145	19	25	5	10,8
Altri trasferimenti in conto capitale	16.770	6.140	787	8.635	1.891	16,0
Acquisizioni di attività finanziarie	500					
spesa in conto capitale	57.165	14.575	1.866	21.809	4.776	11,6
Totale spesa finale	538.363	39.414	4.922	37.141	8.134	2,4

A fronte di accantonamenti ex comma 507 compresi tra il 12 e il 14 per cento degli stanziamenti ritenuti comprimibili, il taglio lineare disposto dal decreto-legge n. 112/2008 comporta una ulteriore riduzione di circa il 22 per cento (percentuale che cresce ad oltre il 40 per cento nel 2011).

Va considerato poi che nel 2007 le modifiche intervenute durante l'anno hanno ridotto significativamente la portata del provvedimento: i tagli effettivamente realizzati sono stati di oltre il 42 per cento inferiori a quelli originariamente programmati.

La riduzione ha interessato soprattutto il conto capitale che ha visto più che dimezzato l'importo accantonato (-53 per cento). Per la spesa corrente invece il calo è stato inferiore (-39 per cento) e ha riguardato soprattutto le somme, per la verità limitate, relative a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, famiglie e imprese.

Le caratteristiche della riduzione di spesa conosciuta nel 2007 e l'eredità trasferita sul 2008 fanno guardare con preoccupazione ad una nuova decurtazione dei fondi per gli acquisti di beni e servizi. Le riduzioni prefigurano, se non sorrette da vere e proprie modifiche organizzative, possibili effetti di rimbalzo negli esercizi successivi o il crescente ricorso a riconoscimenti di debito.

Il decreto accompagna le misure di taglio della spesa con interventi di flessibilizzazione del bilancio, che si aggiungono a quelli già introdotti negli ultimi anni nella legge di bilancio.

In particolare si prevede che i Ministri possano rimodulare le riduzioni delle missioni di spesa tra i relativi programmi, nel rispetto delle finalità stabilite dalle disposizioni legislative relative ai medesimi programmi e dei saldi di finanza pubblica.

E' consentita una rimodulazione tra spese di funzionamento e spese per interventi previsti per legge nel limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi. Resta precluso l'utilizzo di stanziamenti di conto capitale per finanziare maggiori spese correnti. Entro la prima decade di settembre 2008, i Ministri inviano al Ministero dell'Economia-RGS le proposte di rimodulazione delle risorse tra programmi, in considerazione di quelli ritenuti prioritari e nel rispetto di quanto stabilito al comma 3. In apposito allegato sono indicate le autorizzazioni legislative e gli importi da utilizzare per ciascun programma.

In via sperimentale e fino alla riforma della legge n. 468/1978 nel ddl di bilancio e nel ddl di assestamento, ovvero quando si rendano necessari provvedimenti più tempestivi, con decreti del Ministro dell'economia su proposta dei Ministri competenti, le dotazioni finanziarie possono essere rimodulate tra i programmi ricompresi all'interno di ciascuna missione di spesa. Le variazioni possono essere effettuate nel rispetto dell'invarianza dei saldi.

Tale facoltà, prevista anche per le spese predeterminate per legge, non riguarda le spese obbligatorie, e quelle in annualità e a pagamento differito. Le rimodulazioni tra spese di funzionamento e spese per interventi previsti per legge può avvenire nel limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi. Resta inoltre precluso l'utilizzo di stanziamenti di conto capitale per finanziare maggiori spese correnti.

Gli schemi dei decreti di variazione sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che devono esprimersi entro quindici giorni. Decorso inutilmente il termine, i decreti possono essere adottati. Ove il parere sia stato espresso e il Governo non intenda conformarsi alle condizioni relative ai profili finanziari, i decreti sono trasmessi nuovamente alle Camere, con elementi integrativi di informazione, ai fini dell'espressione del parere definitivo, che deve essere reso entro i successivi dieci giorni. I pareri sono vincolanti nel caso di variazioni che interessino dotazioni finanziarie direttamente determinate per legge.

Per una valutazione della tenuta degli obiettivi fissati è determinante comprendere se, in sede di predisposizione del progetto di bilancio annuale e pluriennale dello Stato per il triennio 2009-2011, le amministrazioni, nel rivedere i programmi di spesa nell'ambito di ciascuna missione (individuando quelli da considerare prioritari), potranno altresì proporre la riallocazione di dotazioni finanziarie predeterminate per legge e per il momento escluse da quelle "aggredibili".

Riesaminare i programmi di spesa in atto rappresenta la sola condizione per rendere credibili tagli crescenti di spesa, per il momento parametrati su un'area da sempre soggetta alle manovre di contenimento e pertanto ormai di dimensioni difficilmente comprimibili.

Il provvedimento prevede poi misure destinate a rafforzare la tenuta dei conti pubblici attingendo prevalentemente ad una strumentazione già utilizzata negli ultimi anni:

(art. 60 c. 7) ai fini del rispetto effettivo dei parametri previsti in sede internazionale e del Patto di stabilità e crescita, la copertura di nuove o maggiori spese previste da disposizioni normative è disposta con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno del settore statale e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

(art. 60, commi 8-9) integra di 100 milioni per il 2009 e 300 milioni per ciascuno degli anni 2010 e 2011 la dotazione del Fondo di cui all'art. 5, comma 4, del decreto-legge n. 93/2008 istituito a fini di flessibilità di gestione e per fronteggiare eventuali esigenze determinate dalle riduzioni di autorizzazioni di spesa previste dall'articolo 5 del decreto-legge 93/2008;

(art. 60 c. 10) prevede che per il 2009 non si applichino le disposizioni dell'art. 1, commi 507 e 508, della legge 296/2006 e che la quota di accantonamenti indisponibile per tale anno sia portata in riduzione delle dotazioni finanziarie dei programmi di spesa;

(art. 60, commi 13-14) prevede la sospensione di impegni di spesa e titoli di pagamento (ampliando quanto previsto dal comma 21 dell'articolo 1 della legge 266/2005, su segnalazione del Servizio di controllo interno, quando, con riferimento al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e di realizzazione dei programmi, la prosecuzione dell'attività non risponda a criteri di efficienza e di efficacia;

(art. 60 c. 15) ripristina la disposizione di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 266/2005, abrogata dall'articolo 2, comma 626, della legge n. 244/2007 che, al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dall'esercizio finanziario 2006, stabiliva che le Amministrazioni dello Stato - escluso il comparto della sicurezza e del soccorso - potessero assumere mensilmente impegni per importi non superiori a un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base. Restavano escluse le spese per stipendi, retribuzioni, pensioni ed altre spese fisse, o aventi natura obbligatoria, o non frazionabili in dodicesimi, nonché le spese relative agli interessi, alle poste correttive e compensative delle entrate - comprese le regolazioni contabili -, ad accordi internazionali, ad obbligazioni derivanti dalla normativa comunitaria, alle annualità relative a limiti di impegno e alle rate di ammortamento mutui. La violazione del divieto rileva ai fini della responsabilità contabile.

Gli interventi sugli assetti organizzativi

16.

Il decreto-legge n. 112/08 prevede una serie di interventi sull'assetto organizzativo delle amministrazioni statali, finalizzati a ridurre il peso – anche finanziario – delle relative strutture e a migliorare la funzionalità degli apparati.

Le disposizioni di maggior impatto sono quelle contenute negli art. 68 (“Riduzione degli organismi collegiali e di duplicazioni di strutture”) e 74 (“Riduzione degli assetti organizzativi”) del decreto, nonché nell'art. 26 (“Taglia-enti”).

L'art. 68 del decreto-legge si propone di portare a compimento il programma di riduzione degli organismi collegiali e di “altri organismi”, che era stato impostato dal decreto-legge n. 223/06 (conv. dalla legge n. 248/06).

Quest'ultimo prevedeva (art. 29) l'emanazione di regolamenti governativi per individuare gli organismi realmente “essenziali” e, ciò fatto, per razionalizzarne le competenze e l'organizzazione, diminuire il numero dei loro componenti e ridurre i compensi loro spettanti, indicare un termine di durata (non superiore a tre anni) di tali organismi, talché, alla scadenza, l'organismo sarebbe stato da intendersi automaticamente soppresso, a meno che (comma 2-bis) la Presidenza del Consiglio dei ministri non valutasse, prima della scadenza del termine, di concerto con l'amministrazione di settore competente, “la perdurante utilità dell'organismo”, individuando le iniziative necessarie per l'eventuale proroga della sua durata.

Proprio a tale ultima disposizione si ricollega l'art. 68 del decreto-legge, il quale:

- esclude una serie di organismi dalla possibile proroga della loro durata (comma 1);
- consente, per gli altri organismi, una proroga di durata non superiore a due anni, accompagnata da ulteriori misure di contenimento degli oneri di funzionamento (comma 2);
- prevede che il d.p.c.m. col quale verranno individuati gli organismi “utili” realizzi un effetto di contenimento della spesa in misura “non inferiore a quello conseguito in attuazione del citato art. 29 del decreto-legge n. 223 del 2006” (il quale richiedeva una riduzione di spesa del trenta per cento rispetto a quella sostenuta nel 2005 per gli organi collegiali e gli altri organismi operanti all'interno di ciascuna amministrazione).

A tali misure, l'art. 68 del decreto in esame aggiunge (comma 5) la soppressione delle “strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche”, con conseguente trasferimento delle relative competenze “alle amministrazioni svolgenti funzioni omogenee”.

In particolare, vengono soppressi (comma 6), con effetto immediato (ma con proroga dei relativi organi per 60 giorni, allo scopo di “gestire l’ordinato trasferimento delle funzioni”), due alti commissariati (per la prevenzione e il contrasto della corruzione nelle pubbliche amministrazioni e per la lotta alla contraffazione) e la commissione per l’inquadramento del personale già dipendente da organismi della Nato operanti sul territorio nazionale.

Sul programma di riduzione degli organismi collegiali e di “altri organismi” dell’amministrazione centrale, contenuto nel decreto-legge n. 223/06, la Corte ha avuto modo di soffermarsi nella recente Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2007 (Cap. VII, par. 3.5, qui allegato).

In tale sede, è stato osservato come il programma di sfoltimento degli organi collegiali e degli “altri organismi” operanti presso le amministrazioni centrali è stato realizzato in termini che non appaiono soddisfacenti. Si è messo in rilievo, in particolare, come la tecnica del riordino, essendo fondata su atti regolamentari da emanarsi “su proposta dei ministri competenti”, abbia prodotto effetti largamente “conservativi” della situazione preesistente (evenienza, questa, che inevitabilmente si verifica ogni qualvolta l’attuazione delle misure di riduzione viene rimessa agli stessi apparati che di esse sono destinatari). Inoltre, il riordino non ha riguardato tutti gli organismi ai quali la norma intendeva riferirsi, né è stato accompagnato o seguito da una valutazione accurata dei minori oneri da esso realmente prodotti.

Le misure previste dal decreto-legge in esame non sfuggono alle osservazioni critiche formulate con riguardo al programma di riordino contenuto nel decreto-legge n. 223/06, il cui impianto, del resto, recepisce.

Inoltre, talune previsioni dell’art. 68 si prestano ad incertezze applicative, ove il loro contenuto non venga adeguatamente precisato.

Così, a proposito degli organismi esclusi da ogni proroga di durata (comma 1), appaiono generici o ambigui i riferimenti effettuati dalla norma (a) agli “specifici obiettivi” o a “particolari attività” di essi proprie, (b) agli organismi rimasti “inoperanti” nei due anni antecedenti l’entrata in vigore del decreto (l’inoperatività non essendo parametrata ad alcun indice di riconoscimento), (c) alle funzioni “ricongiungibili alle competenze previste dai

regolamenti di organizzazione” degli uffici dirigenziali (poiché tali regolamenti non possono che escludere, allo stato attuale, le competenze attribuite ad altri organismi operanti all’interno di ciascun ministero).

Da segnalare, altresì, che la norma non risolve il problema, già presente nell’art. 29 del decreto-legge n. 223/06, di individuare con precisione gli “altri organismi” – oltre quelli collegiali – ai quali si rivolge l’operazione di sfoltimento.

Resta il fatto, poi, che gli organismi “utili” verranno individuati, ancora una volta, “su proposta del ministro competente” e, quindi, delle stesse amministrazioni oggetto dell’intervento.

Si aggiunga che, siccome la previsione dei risparmi di spesa è formulata sulla base di una misura percentuale (il 30 per cento della spesa sostenuta nel 2005), una loro quantificazione attendibile non dovrebbe poter prescindere dalla valutazione dei costi di funzionamento, nel complesso delle amministrazioni, relativi agli organismi cui si rivolge l’intervento legislativo.

Non appaiono esplicitate, infine, le modalità di applicazione della norma con riferimento agli organismi esistenti negli enti pubblici.

17.

Quanto alla soppressione delle “strutture amministrative che svolgono prevalentemente attività a contenuto tecnico e di elevata specializzazione riconducibili a funzioni istituzionali attribuite ad amministrazioni dello Stato centrali o periferiche” (comma 5), non vengono stabiliti né i criteri per l’individuazione di tali strutture, né il procedimento di soppressione o di trasferimento delle relative competenze “alle amministrazioni svolgenti funzioni omogenee”.

Neppure sono indicate le amministrazioni nelle quali dovranno essere assorbite le funzioni, i mezzi e il personale degli organi collegiali pur immediatamente soppressi, a parte la precisazione del decreto che – come detto – i loro organi sono conservati per 60 giorni al fine di assolvere alle procedure di trasferimento alle amministrazioni di nuova appartenenza.

18.

L'art. 74 del decreto-legge è dedicato alla “riduzione degli assetti organizzativi” delle amministrazioni dello Stato.

Le sue disposizioni riprendono largamente quelle della legge finanziaria 2007, che sono state analizzate, nel loro contenuto e nei loro effetti, dalla Relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2007 (Cap. VII, par. 3, qui allegato).

In particolare, le amministrazioni sono tenute a ridimensionare, entro il 31 ottobre 2008, gli uffici dirigenziali generali e non generali in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti. Viene precisato, peraltro, che tale risultato deve tener conto delle riduzioni già effettuate dai ministeri che avevano dato attuazione alle riduzioni previste dalla legge finanziaria 2007 (10 per cento degli uffici dirigenziali generali e 5 per cento di quelli non generali).

A parte tale previsione, che apre un nuovo processo di normazione regolamentare (si ricorda che, in attuazione della legge finanziaria 2007, i tempi di emanazione dei regolamenti hanno largamente superato l'anno e per ben otto ministeri i regolamenti sono del tutto mancati), altre disposizioni fondano operazioni di riordino meramente discrezionali o “volontarie” (accordi fra amministrazioni per disciplinare “forme di esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale” o per riorganizzare la rete periferica dei ministeri: commi 2 e 3), lasciando –

ancora una volta – alle singole amministrazioni di disporre circa le proprie dimensioni e articolazioni.

Si tratta di norme, già di per sé “non cogenti”, che sfuggono all’esigenza – sulla quale la Corte ha avuto modo di soffermarsi nella menzionata Relazione sul rendiconto per il 2007 (Cap. VII, par. 3, qui allegato) – di realizzare un assetto dell’amministrazione statale che sia coerente non solo con obiettivi di maggiore funzionalità degli uffici, ma anche con le implicazioni che, sull’organizzazione delle amministrazioni statali, dovrebbero o potrebbero discendere dall’attuazione dell’art. 118, comma 1, della Costituzione.

Da segnalare, sotto altro profilo, che nella minore spesa risultante dal riordino dovranno essere calcolati – come detto – i risparmi conseguiti con le riduzioni già effettuate dai ministeri che avevano dato attuazione alle riduzioni previste dalla legge finanziaria 2007 (10 per cento degli uffici dirigenziali generali e 5 per cento di quelli non generali). Di tali risparmi non è mai stata effettuata, però, una ricognizione e, del resto, le riduzioni organizzative hanno riguardato il numero dei posti in organico (talvolta scoperti) e non la spesa per i dirigenti in servizio.

Si deve aggiungere che la norma non ricollega la riorganizzazione degli uffici alla nuova struttura del bilancio per missioni e programmi, che offre – come pure s’è detto nella Relazione sul rendiconto per il 2007 (Cap. VII, par. 4, qui allegato) – importanti indicazioni in direzione dello snellimento degli apparati (mediante riduzione della frammentazione organizzativa in cui si imbattono i numerosi programmi che richiedono l’impegno di più ministeri, ovvero di più direzioni generali o dipartimenti all’interno

dello stesso ministero) e della congruenza da realizzare (o almeno da perseguire) fra obiettivi di azione amministrativa ed efficienti assetti organizzativi.

Le misure di ridimensionamento previste dall'art. 74 si applicano anche agli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 4), ma sulla base di criteri alquanto generici (che richiedono di considerare gli "assetti istituzionali" ed "esigenze di compatibilità generali").

Dall'attuazione delle misure contenute nell'art. 74, la relazione tecnica stima minori spese per 12 milioni nel 2009, 24 nel 2010 e 30 nel 2011, che si riducono alla metà, per ciascun anno, in termini di risparmi netti. La stima è effettuata, peraltro, con riguardo ai circa 600 dirigenti generali dello Stato (compresi quelli della Presidenza del Consiglio dei ministri) e non anche ai dirigenti di primo livello ("stante i notevoli vuoti di organico nella dirigenza della seconda fascia").

Ad ogni modo, la riduzione dei 120 posti di funzione dirigenziale generale (pari al 20 per cento dei 600 posti esistenti) viene assunta come riguardante non il numero dei dirigenti, ma il numero dei posti in organico. Ne discende che il previsto risparmio si presenta, come detto, diluito nel tempo (essendo legato, come chiarisce la relazione tecnica, alle classi di età degli interessati) e che una serie di dirigenti generali resterà priva di collocazione funzionale – malgrado il trattamento economico ad essa riconosciuto - fino all'epoca del collocamento a riposo.

19.

La relazione tecnica non fornisce, invece, valutazioni sugli effetti finanziari che sarebbe destinato a produrre l'art. 26 del decreto-legge n. 112/08, relativo al c.d. "taglia-enti".

Tale norma prefigura, principalmente: a) un meccanismo di selezione degli enti pubblici (salvo alcuni espressamente indicati) con dotazione organica inferiore alle 50 unità, basato sulla dichiarazione di “conferma in vita” degli enti ritenuti essenziali, ovvero sul trasferimento delle loro funzioni ad altre amministrazioni, da attuarsi, con decreti del ministro per la pubblica amministrazione e del ministro per la semplificazione normativa, entro quaranta giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge; b) un ulteriore meccanismo di soppressione degli altri enti non economici, che non siano “confermati” dai ministeri vigilanti entro il 31 dicembre 2008.

Anche sulla vicenda relativa alla soppressione degli enti pubblici la Corte ha avuto modo di soffermarsi nella recente relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato (cap. VII, par. 6.3, qui allegato).

In questa sede, mette conto rilevare come le nuove disposizioni, nel ricalcare norme precedenti (che, del resto, espressamente richiamano), esigono – perché si realizzi la loro pronta efficacia – di essere attuate nei tempi brevi previsti dal decreto-legge, senza indulgere a proroghe di termini o, comunque, a dilazioni che pregiudicherebbero la portata della riforma.

Gli interventi sulla finanza decentrata

20.

Per le regioni e per gli enti locali il decreto prevede un contributo alla riduzione dell’indebitamento che nel triennio cresce dagli iniziali 3,2 miliardi del 2009 a 9,2 miliardi nel 2011. Tali effetti sono riconducibili ad una ridefinizione del Patto di stabilità interno per le amministrazioni territoriali da concordare entro il prossimo luglio. Una clausola fa salvi gli effetti della norma anche in caso di mancato accordo sugli obiettivi finanziari. La mancanza di dettagli circa le caratteristiche previste per il nuovo Patto non consente ancora una valutazione compiuta sul rilievo del contributo richiesto. Manca inoltre la scomposizione del quadro tendenziale di finanza pubblica tra amministrazioni centrali e locali che, invece, era inserita nel Dpef dello scorso anno. Il

blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali disposto dal decreto-legge 93/08, in corso di conversione, fino alla definizione del nuovo disegno di federalismo fiscale, porta a ritenere che il miglioramento atteso sarà ottenuto dal lato della spesa, presumibilmente con il ricorso a tetti. Guardando al quadro tendenziale delle amministrazioni locali diffuso con la Relazione previsionale e programmatica lo scorso novembre (in mancanza di un aggiornamento), il miglioramento richiesto consiste in una riduzione della spesa complessiva (al netto di quella sanitaria) del 2,5 per cento nel 2009, quota che cresce ad oltre il 6,7 per cento nel 2011.

I risultati ottenuti con i Patti di stabilità interni negli ultimi anni si sono finora rivelati insoddisfacenti. Anche il monitoraggio condotto dalla Corte sull'esercizio 2007, di cui si riferisce nella Relazione sul rendiconto, ha posto in rilievo tale inadeguatezza.

La scelta operata lo scorso anno di far riferimento non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio, ha permesso un contenimento della dinamica complessiva della spesa ai fini degli obiettivi di finanza pubblica, ma a prezzo di una ulteriore riduzione di quella in conto capitale.

Basi di riferimento e meccanismi operativi hanno finito con il rendere, poi, il rispetto formale del Patto meno arduo rispetto alle attese. Piuttosto, sulle scelte degli enti hanno continuato ad influire i limiti alle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente, destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale che, fatta eccezione per le realtà di maggiori dimensioni, hanno continuato a ridursi considerevolmente. Guardando ai dati di competenza si sono manifestate inoltre due tendenze preoccupanti: una ripresa degli stanziamenti per spesa corrente ed un calo ulteriore della progettualità in conto capitale nelle realtà territoriali minori.

Con il passaggio ad un meccanismo basato su saldi-obiettivo, definiti in base ad andamenti di esercizi passati, si sono introdotte inoltre alcune distorsioni ulteriori. E' risultata maggiormente penalizzata la dinamica della spesa in conto capitale di quegli enti che, per caratteristiche cicliche o per ritardi nella realizzazione di interventi, si sono trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo; sono stati invece avvantaggiati gli enti che avevano concluso una fase di investimento in anni recenti e che, quindi, si trovavano meno nella necessità di porre in essere nuove programmazioni a breve.

Perseguire una riqualificazione della spesa richiede quindi una attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale e il completamento dei meccanismi di responsabilizzazione gestionali con il varo del federalismo fiscale.

Per portare a compimento il processo di riduzione della spesa corrente "inappropriata" e improduttiva è necessario innanzitutto recuperare il significato dei documenti economici e contabili delle Amministrazioni locali, troppo spesso privi delle caratteristiche necessarie a rendere comprensibili i rapporti tra risorse amministrate e servizi resi ai cittadini, a causa di assetti di *governance* delle Amministrazioni locali non chiari e a differenze poco comprensibili nei criteri di classificazione della spesa. Utile sarebbe a questo fine un intervento di riforma in direzione di una migliore leggibilità dei documenti contabili prevedendo, anche, forme di consolidamento dei risultati delle aziende partecipate.

Nella definizione di un meccanismo di coordinamento tra finanza statale e finanza di Regioni ed enti locali e nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione assume, poi, un ruolo fondamentale una adeguata e condivisa base informativa su cui stabilire il

sistema di finanziamento degli enti decentrati garantendo un adeguato livello di perequazione e di crescita dei gettiti territoriali.

Il coordinamento tra livelli di governo dovrà infatti consentire di verificare l'adeguatezza delle fonti di copertura nel finanziamento delle funzioni attribuite, di stabilire modalità di concorso agli obiettivi posti dal patto di stabilità e crescita e di monitorare la dinamica di entrate e di costi delle funzioni ricomprese tra quelle tutelate secondo i livelli essenziali delle prestazioni.

Va infine sottolineato che anche meccanismi sempre più sofisticati e attenti di gestione del Patto non possono operare guardando alla funzionalità individuale di oltre 2.400 soggetti (tanti sono gli enti soggetti attualmente al Patto) di dimensioni e caratteristiche molto diverse. Nel disegno di attuazione del federalismo fiscale si dovrà valutare l'opportunità di muovere verso una semplificazione del sistema, prevedendo l'introduzione di schemi di gestione regionale del Patto, la possibilità di compensazioni tra enti e la definizione di obiettivi anche in termini di debito complessivo.

21.

Per la spesa sanitaria il Dpef e il decreto-legge n. 112/08, confermato per il 2009 in 102,7 miliardi il livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato, riducono, rispettivamente, di 2 miliardi (da 105,9 a 103,9 miliardi) e di 3 miliardi (da 109,3 e 106,3 miliardi) i corrispondenti importi per il 2010 e il 2011.

Tavola 6

La spesa sanitaria - (1995-2009)

(in milioni)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	08/02	08/06	11/09	13/09
Spesa sanitaria (tendenziale)	74.744	79.106	81.814	89.924	96.141	101.349	102.290	110.626	111.592	116.007	120.656	125.156	129.916				
quota su PIL	5,99	6,11	6,13	6,46	6,73	6,85	6,66	6,96	6,82	6,87	6,93	6,96	6,99	6,56	6,82	6,87	6,91
var %	10,6	5,8	3,4	9,9	6,9	5,4	0,9	8,1	0,87	3,96	4,01	3,73	3,80	5,80	4,83	2,95	3,27
Spesa sanitaria (programmatica)	74.744	79.106	81.814	89.924	96.141	101.349	102.290	110.626	112.736	115.036	118.685	123.185	127.945				
quota su PIL	5,99	6,11	6,13	6,46	6,73	6,85	6,66	6,96	6,89	6,81	6,81	6,85	6,88	6,56	6,82	6,84	6,85
variazione percentuale sull'anno precedente	10,6	5,8	3,4	9,9	6,9	5,4	0,9	8,1	1,9	2,0	3,2	3,8	3,9	5,80	4,83	2,37	2,96
quota su spesa complessiva	12,4	12,9	12,6	13,5	13,9	14,2	13,7	14,1	14,1	14,2	14,5	14,6	14,8	13,55	13,99	14,25	14,44
<i>Variazioni % su anno precedente</i>																	
tasso PIL (nominale)	4,8	3,7	3,1	4,2	2,6	3,6	3,8	3,5	3,0	3,2	3,1	3,3	3,3	3,50	3,61	3,12	3,19
inflazione	2,7	2,5	2,7	2,2	2,1	1,7	2,3	2,9	2,1	2	1,8	1,7	1,7	2,34	2,30	1,97	1,86
spesa corrente	5,6	3,3	4,2	3,7	3,4	3,5	4,5	3,5	3,0	3,2	3,1	3,3	3,3	3,72	3,81	3,12	3,19
spesa corrente al netto interessi	5,9	5,4	5,4	4,7	4,0	3,2	3,6	5,2	2,1	1,9	1,9	2,8	2,9	4,51	4,00	1,94	2,31
spesa complessiva	9,2	2,2	5,5	3,0	3,7	3,3	4,6	5,3	1,8	1,8	1,9	2,9	2,9	3,95	4,41	1,84	2,27

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Mef

(*) i dati 2008 - 2013 sono tratti dal Dpef 2009-2013

La riduzione si riflette solo parzialmente in una correzione della spesa: il contenimento è pari a 1 miliardo nel 2010 e a 2 miliardi a partire dal 2011. Il taglio degli importi su cui si calcola il contributo dello Stato, e quindi delle somme destinate alla copertura dei servizi sanitari, sembra comportare, nel nuovo quadro programmatico, un aumento di circa 1 miliardo a partire dal 2010 degli introiti previsti come compartecipazione alla spesa.

E' innegabile che la correzione si presenta particolarmente rilevante. Seppur a partire dal 2010, la modifica prefigura una ulteriore correzione dal lato della spesa di un quadro tendenziale già abbastanza contenuto.

Rispetto ad una crescita media del 6,8 per cento tra il 2002 e il 2008 (a fronte di una crescita del Pil nominale del 3,6 per cento), il dato tendenziale prefigurava un aumento medio del 3 per cento tra il 2009 e il 2011 (con una crescita nominale del Pil in media del 3,1 per cento). Nel quadro programmatico la crescita si ridimensiona di poco più di mezzo punto. Un rallentamento che, tuttavia, porta ad un ulteriore progresso del peso del comparto sul totale della spesa delle amministrazioni pubbliche (dal 14,1 per cento del 2008 ad 14,5 per cento a fine periodo).

Sulla realizzabilità di tali risultati pesa anche l'ipotesi di una favorevole conclusione nel 2010 dei Piani di rientro avviati dalle regioni in disavanzo strutturale e il venir meno nell'anno delle misure finanziarie di accompagnamento. Ove il contenimento della spesa in tali regioni fosse, infatti, portato a compimento, lo sforzo compiuto dovrebbe portare ad una riduzione della spesa rispetto al tendenziale prefigurato nei piani di

rientro di oltre il 9 per cento. Tale evoluzione è data per scontata nel quadro tendenziale del Dpef e su di essa si propone una correzione ulteriore.

Certamente non è possibile rinunciare ad estendere anche al settore sanitario i miglioramenti richiesti nei conti pubblici. Rinunciarvi significherebbe infatti trasferire su altri comparti l'onere dell'aggiustamento. La presenza di sacche di inefficienza e di inappropriatazza consente ancora margini di miglioramento. Si sposta quindi sui contenuti dell'intesa tra Stato e Regioni e sulla loro traduzione normativa l'onere di delineare le aree di spesa e di entrata su cui intervenire ma anche, e soprattutto, di definire e potenziare gli strumenti su cui possono contare le amministrazioni regionali.

Da questo punto di vista va valorizzata l'esperienza dei Piani di rientro. Il processo avviato ha, infatti, innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatiche regionali di tutto rilievo a cui hanno corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

La dimensione ancora ampia dei servizi da migliorare (come quelli per la non autosufficienza e l'assistenza domiciliare) e gli elementi che spingono ad un aumento dei costi di gestione della sanità non possono consentire di considerare esaustivo il percorso sin qui delineato. Su almeno due fronti è necessario muovere fin d'ora per arricchire il quadro degli strumenti a disposizione degli amministratori regionali: un'attenta valutazione del quadro delle esenzioni; un potenziamento ed una estensione dei meccanismi di compartecipazione alla spesa.

Il conto economico delle Amministrazioni pubbliche: il quadro tendenziale e programmatico 2009-2011

(composizione % sul Pil)

	Consuntivo		Ruef				Tendenziale						Programmatico					
	2007	2007 netto conces e iva	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SPESA																		
Redditi da lavoro dipendente	10,72	10,72	11,01	10,65	10,46	10,27	11,02	10,69	10,54	10,39	10,24	10,08	11,02	10,94	10,72	10,50	10,35	10,18
Consumi intermedi	7,91	7,91	8,03	8,01	8,00	8,02	8,01	8,03	8,00	8,05	8,10	8,08	8,07	7,79	7,58	7,34	7,41	7,41
Pensioni e altre prestazioni	17,28	17,28	17,50	17,32	17,32	17,33	17,52	17,49	17,54	17,62	17,62	17,72	17,52	17,53	17,57	17,64	17,64	17,73
<i>Pensioni</i>	14,00	14,00					14,09	14,20	14,26	14,29	14,31	14,37	14,09	14,22	14,28	14,31	14,33	14,39
<i>Altre prestazioni</i>	3,28	3,28					3,43	3,28	3,28	3,33	3,32	3,35	3,43	3,31	3,29	3,33	3,31	3,34
Altre spese correnti	3,70	3,70	3,69	3,63	3,67	3,58	3,68	3,69	3,61	3,56	3,50	3,42	3,72	3,64	3,51	3,41	3,36	3,28
Totale spese correnti al netto interessi	39,61	39,61	40,23	39,61	39,46	39,20	40,23	39,90	39,69	39,62	39,47	39,30	40,33	39,91	39,38	38,89	38,76	38,61
Interessi passivi	5,00	5,00	4,99	4,93	4,85	4,81	5,02	5,08	5,09	5,09	5,14	5,13	5,02	5,06	5,02	4,97	4,92	4,88
Totale spese correnti	44,61	44,61	45,22	44,54	44,31	44,01	45,25	44,97	44,77	44,71	44,61	44,43	45,35	44,96	44,40	43,86	43,68	43,49
<i>Di cui Spesa sanitaria</i>	6,66	6,66					6,96	6,82	6,87	6,93	6,96	6,99	6,96	6,89	6,81	6,81	6,85	6,88
Investimenti fissi	2,35	2,35	2,47	2,51	2,45	2,40	2,36	2,39	2,34	2,31	2,27	2,21	2,37	2,25	2,14	1,98	1,95	1,91
Contributi c/capitale	1,61	1,61	1,55	1,61	1,48	1,50	1,49	1,52	1,41	1,43	1,37	1,32	1,49	1,48	1,33	1,17	1,11	1,08
Altri trasferimenti	0,49	0,10	0,14	0,19	0,21	0,16	0,16	0,19	0,21	0,16	0,16	0,15	0,16	0,18	0,18	0,10	0,11	0,09
Totale spese in conto capitale	4,46	4,07	4,16	4,31	4,13	4,05	4,01	4,09	3,96	3,90	3,80	3,68	4,02	3,91	3,66	3,25	3,18	3,08
Totale spese al netto interessi	44,07	43,68	44,38	43,92	43,59	43,25	44,23	43,99	43,64	43,52	43,27	42,98	44,34	43,81	43,04	42,15	41,94	41,70
Totale spese complessive	49,07	48,67	49,37	48,85	48,44	48,06	49,26	49,07	48,73	48,60	48,40	48,12	49,37	48,87	48,05	47,12	46,85	46,57

segue

(composizione % sul Pil)

ENTRATE	Consuntivo		Ruef				Tendenziale						Programmatico					
	2007	2007 netto conc e iva	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Imposte indirette	14,71	14,71	14,43	14,48	14,38	14,27	14,03	14,11	13,99	13,90	13,81	13,73	14,03	14,16	14,08	14,02	13,92	13,85
Imposte dirette	15,22	15,22	15,16	14,97	15,22	15,31	15,28	15,00	15,32	15,44	15,54	15,57	15,40	15,26	15,56	15,64	15,74	15,76
Contributi sociali	13,34	13,34	13,46	13,42	13,34	13,27	13,53	13,51	13,48	13,46	13,37	13,31	13,53	13,59	13,54	13,50	13,41	13,34
Altre entrate correnti non tributarie	3,60	3,60	3,56	3,52	3,47	3,44	3,58	3,54	3,51	3,49	3,46	3,43	3,59	3,55	3,55	3,53	3,50	3,46
Totale entrate correnti	46,87	46,87	46,62	46,39	46,41	46,29	46,41	46,15	46,31	46,28	46,18	46,05	46,55	46,57	46,73	46,69	46,57	46,42
Imposte in conto capitale	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Entrate in c/ capitale non tributarie	0,28	0,28	0,31	0,32	0,32	0,31	0,34	0,29	0,34	0,33	0,29	0,29	0,34	0,29	0,34	0,33	0,29	0,29
Totale entrate in conto capitale	0,30	0,30	0,32	0,34	0,33	0,32	0,35	0,30	0,35	0,34	0,31	0,30	0,35	0,30	0,35	0,34	0,31	0,30
Totale entrate	47,17	47,17	46,94	46,72	46,73	46,61	46,76	46,45	46,66	46,63	46,49	46,35	46,90	46,87	47,08	47,03	46,87	46,72
Saldo corrente	2,26	2,26	1,40	1,85	2,10	2,28	1,16	1,18	1,53	1,57	1,58	1,62	1,20	1,61	2,33	2,82	2,89	2,93
Indebitamento	-1,90	-1,51	-2,43	-2,12	-1,71	-1,45	-2,49	-2,61	-2,07	-1,98	-1,91	-1,77	-2,46	-2,00	-0,97	-0,09	0,02	0,15
Saldo primario	3,10	3,49	2,55	2,81	3,14	3,36	2,53	2,46	3,02	3,11	3,22	3,36	2,56	3,06	4,05	4,88	4,94	5,02
Pressione fiscale	43,29	43,29	43,07	42,88	42,95	42,87	42,85	42,63	42,81	42,81	42,73	42,63	42,97	43,03	43,19	43,17	43,08	42,97
Tasso di crescita nominale PIL			3,6	3,3	3,5	3,6	3,47	3,05	3,18	3,13	3,27	3,32	3,47	3,05	3,18	3,13	3,27	3,32
PIL	1.535.540	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870	1.588.803	1.637.199	1.689.202	1.742.139	1.799.075	1.858.870

Fonte: elaborazioni Corte Conti su dati Ruef e Dpef 2009-2013 - (errata corrige 1 luglio 2008)

ALLEGATI

- 1. Estratto da:** CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, Cap. II, "La gestione del bilancio dello Stato".
- 2. Estratto da:** CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, Cap. VII, "L'organizzazione".
- 3. Estratto da:** CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, "La politica sanitaria".

ALLEGATO 1

Estratto da: CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, Cap. II, "La gestione del bilancio dello Stato".

Valutazioni a consuntivo degli effetti della manovra 2007

2.3.3. Valutazioni a consuntivo

2.3.3.1. 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 reso disponibile 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, per la maggior parte dei provvedimenti manca allo stesso Dipartimento delle finanze la possibilità di rilevare direttamente i risultati a consuntivo. Infatti, come evidenziato dal predetto Dipartimento a riscontro delle richieste istruttorie della Corte, la validità di un'analisi *ex post* è 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. 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 e il risultato presenta un minor grado di certezza, dovendo necessariamente consistere nel confronto tra due stime.

Relativamente ai provvedimenti di natura fiscale contenuti nella legge finanziaria 2007, né il Dipartimento, né la Corte hanno pertanto potuto effettuare un'analisi esaustiva, sia per l'assenza di codici tributo diretti assegnati a tutte le misure, sia perché le dichiarazioni fiscali, necessarie per il controllo dei versamenti di cassa del 2007, non sono ancora disponibili. E' evidente che la verifica dei risultati è fattibile ed affidabile solo se si dispone di appositi codici tributo, capitoli di bilancio e nuovi campi nelle dichiarazioni per ogni nuova misura, sempre che, naturalmente, ciò non comporti 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.

2.3.3.2. 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 2007, attraverso l'esame dei dati del Rendiconto generale dello Stato e con l'apporto del Dipartimento delle finanze che ha fornito i risultati di una serie di analisi appositamente condotte sugli effetti verificati ex post di variazione del gettito erariale per 18 delle circa 100 misure di entrata contenute nella manovra.

Il prospetto che segue evidenzia, in sintesi, i risultati della verifica nell'ambito della quale le misure introdotte dalla *manovra 2007* sono state ripartite in tre gruppi (al netto dei 292 milioni come saldo della soppressione dell'IVA sulle auto aziendali e degli interventi netti per la Sanità, pari a 111 milioni):

1. il primo è relativo a quanto verificato sulla base del consuntivo (versamenti totali) di una serie di capitoli/articoli o con dati e/o stime del Dipartimento delle finanze. Questo insieme per il maggior gettito atteso rappresentava il 42,8 per cento della *manovra* (9.686 milioni) e rappresenta il 36,9 per cento di quanto verificato a consuntivo (7.600 milioni); per il minor gettito le due quote sono, rispettivamente, il 59,4 per cento (3.611 milioni) ed il 54,2 (2.917 milioni);

2. il secondo si riferisce agli effetti della *manovra* considerati quantificati oggettivamente, ma rappresenta una quota molto limitata: intorno al 2 per cento per le maggiori entrate (474 milioni) ed intorno al 3-4 per cento per i minori introiti attesi (206 milioni);

3. il terzo insieme comprende gli interventi per i quali non è stato possibile procedere a verifica. Per le maggiori entrate (12.497 milioni) derivanti dalla *manovra* si concentra in questa voce il 55,2 della stima iniziale, che sale al 60,8 per cento a consuntivo, mentre per le misure con effetto previsto di minor gettito (2.260 milioni) si passa dal 37,2 per cento della stima iniziale al 42 per cento a consuntivo.

**Manovra 2007 - verifica ex post interventi con effetto
sull'indebitamento netto P.A.**

(in milioni)

INTERVENTI (*)	MANOVRA 2007		CONSUNTIVO	
	importo	%	importo	%
Con maggior gettito atteso				
verificato da consuntivo	9.686,4	42,8	7.600,3	36,9
oggettivamente quantificato ex ante	473,7	2,1	473,7	2,3
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	12.497,5	55,2	12.497,5	60,8
Totale	22.657,6	100,0	20.571,5	100,0
Con minor gettito atteso				
verificato da consuntivo	3.610,8	59,4	2.916,9	54,2
oggettivamente quantificato ex ante	206,3	3,4	206,3	3,8
non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile	2.260,4	37,2	2.260,4	42,0
Totale	6.077,5	100,0	5.383,6	100,0
EFFETTO NETTO	16.580,1		15.187,9	

(*):al netto saldo soppressione IVA su auto aziendali (pari a 292 milioni) e saldo interventi sanità (per 111 milioni).

Fonte: elaborazione Cdc su dati Rgs, Sistema informativo Rgs - Cdc, e Dipartimento finanze.

La verifica a consuntivo è stata possibile per una serie di misure cui la manovra di bilancio associava una previsione di minori entrate per 3.611 milioni (pari al 59,2 per cento del totale stimato di 6.098. milioni) e di maggior gettito per 9.686 milioni (pari al 42,7 per cento del totale stimato di 22.660 milioni). Il risultato della verifica per questo sotto-insieme di misure porta a rettificare in 2.917 milioni le minori entrate (-694 milioni e -19,2 per cento) e in 7.600 milioni le maggiori entrate (-2.086 milioni e -21,4 per cento).

Rispetto all'analisi dei singoli provvedimenti, sulla base delle analisi condotte dal DF si può, in particolare, rilevare che:

- per la riduzione del cuneo fiscale la norma riduceva l'incidenza del costo del lavoro ai fini dell'IRAP introducendo nuove forme di deduzione dalla base imponibile del tributo avente ad oggetto il costo del personale dipendente. La Relazione tecnica stimava per il 2007 una perdita di cassa di 2.450 milioni come acconto. Dall'analisi dei versamenti di acconto, e come indicato nella Ruef per il 2008, si evince che una parte sostanziale dei contribuenti non hanno tenuto conto di tale riduzione in sede di acconto, per un importo che si stima pari a circa 1 miliardo, rinviandone, quindi, la fruizione al momento del versamento del saldo, nel 2008;

- le misure in materia di studi di settore prevedevano, tra l'altro, interventi sulla cadenza delle revisioni degli studi e l'introduzione degli INE (indicatori di normalità economica). La RT stimava per il 2007 un maggior gettito, in termini di cassa, pari a 3.288 milioni, 1.600 dei quali riconducibili ad un effetto diretto, termine con il quale si intende l'adeguamento effettuato dal contribuente in sede di dichiarazione nel caso in cui i ricavi contabilizzati risultino inferiori alle soglie di congruità. In questo caso, il contribuente integra i versamenti dovuti per IVA ed imposte dirette. I versamenti per adeguamenti ai fini IVA sono imputati ad uno specifico codice tributo. Sulla base dei versamenti a tale codice tributo, è stato stimato, con un elevato grado di affidabilità, un effetto diretto di gettito complessivo per IVA, IRAP, IRE ed IRES di 1.019 milioni rispetto ai 1.600 previsti. Ad oggi non è, invece, possibile effettuare alcuna revisione della stime dell'effetto indiretto riconducibile all'adeguamento naturale del contribuente durante

l'intero corso dell'anno fiscale (è il caso in cui le registrazioni contabili risulteranno interamente compatibili con i parametri degli studi di settore).

Al di là degli effetti di questi due interventi, al peggioramento dell'effetto netto - da 6.076 a 4.683 milioni (-2.780 milioni e-45,7 per cento) - per gli interventi con minor gettito atteso hanno soprattutto contribuito le misure sulle imposte di registro, ipotecaria, catastale, per le quali si sono registrati maggiori versamenti per 571 milioni (a fronte di minori introiti attesi per 59 milioni), e l'esenzione dalle tasse automobilistiche per il riacquisto di vetture "euro 4", dalla quale era previsto un minor gettito di 66 milioni e si è, invece, registrato un maggior gettito per 124 milioni. Per i provvedimenti con un'attesa di maggiori entrate, l'apporto negativo è venuto dalla misura relativa al Fondo erogazione del TFR, per il quale a fronte di un maggior gettito di 5.938 milioni, si è registrata un'entrata pari a 3.407 milioni, mentre in positivo hanno contribuito: il comparto dei giochi, per i quali il maggior gettito atteso di 801 milioni è risultato pari a +1.474, ed i provvedimenti relativi alle imposte ipotecaria, catastale e di registro per le successioni e le donazioni, con un maggior gettito di 449 milioni, a fronte dei 99 attesi.

Interventi verificabili sulla base dati a consuntivo

(in milioni)

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
INTERVENTI CON MINORI ENTRATE ATTESE (*)	importo	VERIFICATO A CONSUNTIVO	RETTIFICATO CON DATI CONSUNTIVO
Proroga agevolazioni fiscali	770,47		820,4
		capp.1412 e 1421 (metano autotrazione e imposta consumo): -	
Metano usi industriali e civili (1)	109,7	76,5	76,5
IRAP agricoltura (2)	348,1		409,9
IRE, IVA:ristrutturazioni edilizie (2)	154,5		146,0
Piccola proprietà contadina (2)	112,5		144,0
Esenzione gasolio Trieste ed Udine (2)	13,3		11,6
Detrazioni per spese frequenza asili nido (2)	32,4		32,4
Misure per lo sviluppo	2.770,7		2.211,2
interventi di riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate (2)	2.450,0		1.450,0
Successioni (1)	39,1	cap. 1239 (imposta successioni e donazioni): +86,6	86,6
Vendita immobili uso abitativo: imposta registro su valore catastale (1)	18,0	cap 1243 (diritti catastali e di scritturato): +107,4	107,4
Registro, ipotecaria, catastale: aliquota agevolata trasferimenti aree edilizie (1)	59,0	capp.1201(imposta di registro) e cap. 1206 (imposta sostitutiva...): +571,5	571,5
Riduzione accisa metano autotrazione (1)	5,0	cap 1412 (imposta metano autotrazione): -1,1	1,1
Società agricole: agevolazioni fiscali per perdite eventi naturali (2)	33,8		0,0
Esenzione tasse automobilistiche riacquisto "euro 4" (2)	65,7		-123,9
IRE-agevolazioni tributarie riqualificazione energetica degli edifici (2)	6,5		9,0
Abolizione sostitutiva plusvalenze terreni edificabili (2)	51,6		70,0
Agevolazioni associazioni culturali (2)	5,0		0,0
IVA - detrazioni turismo congressuale (2)	37,0		39,5
Altri provvedimenti	69,6		-114,7

MANOVRA 2007: EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		GETTITO	
Accisa GPL carburante (1)	69,6	cap. 1410 (accisa e imposta erariale di consumo...): -114,7	-114,7
TOTALE MINORI ENTRATE	3.610,8		2.916,9
INTERVENTI CON MAGGIORI ENTRATE ATTESE (*)	importo		
Fiscalità locale	1.038,0		1.004,1
IRE - addizionale comunale variazione aliquota compartecipazione (2)	500		310,0
Bollo auto: modifica importi (3)	538,0	Tasse automobilistiche: maggiori incassi +694,1	694,1
Misure antievasione	1.710,0		1.189,0
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore: effetto diretto (2)	1.600,0		1.019,0
Condomini: ritenute sui corrispettivi dovuti dal condominio all'appaltatore (2)	110,0		170,0
Entrate volontarie	801,4		1.473,8
Giochi (1)	801,4	UPB 1.1.10 (lotto, lotterie e altre attività gioco): incremento rispetto 2006: +1.609,1 mln. Con rettifica proventi del lotto al netto spesa (cap. 1634 - MEF, assegnazioni all'AAMS per la gestione servizio gioco del lotto): +1.473,8	1.473,8
Altri provvedimenti	100,0		77,6
Incremento aliquota tassazione tabacchi lavorati (1)	100,0	cap. 1462 (imposta consumo tabacchi...): +77,6	77,6
Previdenza	5.938,0		3.406,8
Fondo erogazione TFR inoptato: istituzione presso l'INPS (4)	5.938,0	cap 3331 (versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai dipendenti settore privato del TFR...): versamenti totali per 3.406,8	3.406,8
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni (1)	99,0	cap 1210 (imposta ipotecaria): +449,0	449,0
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	9.686,4		7.600,3
EFFETTO COMPLESSIVO RETTIFICATO: MAGGIORI ENTRATE	6.075,6		4.683,4

(1): fonte: Sistema informativo Rgs - Cdc; differenza versamenti totali 2007 -2006.

(2): fonte: MEF - Dipartimento delle finanze (analisi ex post degli effetti di gettito).

(3): fonte: incassi SIOPE, comparto Regioni dati al 30 maggio 2008.

(4): fonte Sistema informativo Rgs - Cdc, versamenti totali 2007.

(*): fonte:MEF - Rgs.

La verifica a consuntivo degli effetti della manovra ha riguardato, come si è detto, solo una parte della variazione di gettito atteso. C'è tuttavia una componente, ancorché limitata, della 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. Per quanto riguarda le minori entrate, il peso di questa componente è pari, in termini assoluti, a 206 milioni, ed incide per solo 3,4 per cento sul totale delle originarie previsioni della manovra. Per quanto riguarda le maggiori entrate, gli stessi valori sono rispettivamente pari a 473,7 milioni ed al 2,1 per cento.

Interventi con gettito oggettivamente quantificato ex ante

(in milioni)

MANOVRA 2007 - EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO P.A.		
Interventi con minori entrate attese (*)	importo	%
Abolizione sostitutiva plusvalenze terreni edificabili	51,6	25,0
Incremento deduzioni forfetarie per autotrasporto	120,0	58,2
Esenzione aumento bollo veicoli alimentazione alternativa	34,7	16,8
Totale	206,3	100,0
Interventi con maggiori entrate attese (*)	importo	%
Recupero della base imponibile	77,0	16,3
Incremento imposta sostitutiva cessioni a titolo oneroso immobili e terreni	77,0	
Ambiente	185,0	39,1
Riassegnazione entrate danno ambientale	185,0	
Altri interventi	211,7	44,7
IRES-IRE equiparazione telefonia fissa e mobile (deducibilità ammortamento)	102,7	
Aumento tariffe motorizzazione	50,0	
Canoni autostrade	16,0	
Canone pedaggi - ANAS	40,0	
Canoni demanio aeroportuale	3,0	
Totale	473,7	100,0
EFFETTO COMPLESSIVO: MAGGIORI ENTRATE	267,4	

(*): Fonte:MEF - R.G.S.

Gli interventi non verificabili a consuntivo e non univocamente ed oggettivamente calcolabili *ex ante* rappresentano, come già detto, una quota rilevante, pari a 2.260 milioni per le minori entrate (37,2 per cento) ed a 12.497 milioni per le maggiori entrate (55,2 per cento). Si tratta pertanto di una componente le cui effettive variazioni di gettito a consuntivo riuscirebbero, almeno in una certa misura, ad incidere sull'ordine di grandezza dei risultati complessivi.

Per tale motivo 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' stato così possibile operare una classificazione dei 66 interventi censiti in tre livelli (Alto, Medio e Basso), a seconda del diverso grado di "non verificabilità" e "non quantificabilità".

I risultati di questo esercizio consentono, innanzitutto, di verificare un'equa distribuzione fra i tre livelli del numero degli interventi. 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 medio. Per contro, gli interventi che denotano un più marcato grado d'incertezza nella verifica dei risultati presentano, nell'insieme, le dimensioni più contenute e incidono per poco più di un quarto (2,6 miliardi) sulla riduzione dell'indebitamento netto (10,2 miliardi) previsto per il comparto.

**Interventi con gettito non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile:
classificazione per livelli di incertezza**

(in milioni)

	Livello Alto	
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	10	984,4
Maggiore entrata	7	2.387,6
Saldo		1.403,2
	Livello Medio	
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	19	1.003,9
Maggiore entrata	7	4.806,6
Saldo		3.802,7
	Livello Basso	
Effetto su indebitamento	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	16	272,2
Maggiore entrata	7	5.303,3
Saldo		5.031,1
	In Complesso	
<i>Effetto su indebitamento</i>	<i>numero</i>	<i>importo</i>
Minore entrata	45	2.260,5
Maggiore entrata	21	12.497,5
Saldo		10.237,0

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF – R.G.S.

Fra gli interventi ad alto livello di non verificabilità rientrano misure di sgravio la cui quantificazione riflette l'incertezza di molteplici variabili (i 243 milioni imputati ai *fringe benefit* relativi all'uso di auto aziendali) ovvero le scelte riservate ai singoli lavoratori (è il caso dei tre provvedimenti intestati al settore previdenziale, per oltre 500 milioni di minori entrate, riferiti allo sviluppo della previdenza complementare e alle opzioni connesse al nuovo regime del TFR).

Ma è fra le maggiori entrate che si annidano le più elevate difficoltà di pervenire ad un riscontro degli effetti di gettito attesi. Le misure che fanno derivare oltre 570 milioni dall'aggiornamento del catasto terreni e dal controllo sui redditi e gli immobili rurali e quelle mirate al riclassamento delle unità immobiliari e alla rivalutazione dei coefficienti catastali (130 milioni) sono accomunate da un elevato tasso di non verificabilità e, non di rado (è il caso dei controlli demandati all'Agenzia del Territorio) di aleatorietà. Allo stesso modo, difficoltà di un adeguato riscontro si possono ipotizzare per i 1200 milioni riconducibili al potenziamento dell'attività di riscossione (non accompagnati, peraltro, dalla quantificazione dei correlati e aggiuntivi oneri di funzionamento), come per gli oltre 500 milioni attesi dalle disposizioni in materia di immobili. La classificazione in tale sottocategoria delle maggiori entrate (506 milioni) attese dal contrasto alle frodi IVA sui veicoli d'importazione riflette, poi, l'incertezza di una stima che, da un lato, ha assegnato alla nuova normativa tutta l'evasione settoriale (ignorando, dunque, gli effetti riconducibili alle norme sulla tracciabilità dei veicoli introdotte dalla legge finanziaria 2005) e, dall'altro, non ha tenuto in alcuna considerazione il minor gettito legato all'ipotesi che, alla ridotta possibilità di evasione (con conseguente aumento del prezzo dei veicoli in parola) possa corrispondere un riorientamento dell'acquirente su modelli meno

costosi. Infine, la difficoltà di riscontro risulta massima per i 360 milioni di maggiori entrate che dovevano essere assicurati dall'obbligo di indicare i dati ICI nella dichiarazione dei redditi.

Fra le 26 misure cui è stato riconosciuto un livello intermedio (B) di non verificabilità, le 19 riconducibili a minori entrate cifrano poco più di un miliardo di euro. La metà di tale importo è dovuta agli sgravi connessi alla riforma IRE 2007, secondo quanto emerge dal ricorso ad un modello di micro simulazione: l'unica informazione su cui può essere basata una quantificazione che rappresenta la sintesi del colossale effetto redistributivo associato alla riforma. Dubbi si rilevano, poi, in ordine ad una possibile sottostima delle minori entrate derivanti dall'estensione agli impieghi di gas metano nella distribuzione commerciale delle agevolazioni previste per gli usi industriali; e ciò a seguito della mancata enucleazione della categoria dei "grandi utilizzatori", destinataria (ora anche nella distribuzione commerciale) di un'agevolazione aggiuntiva.

Meno numerose (appena 7), ma ben più corpose (oltre 4,8 miliardi nel complesso), le misure che prospettano maggiori entrate e che soffrono di media difficoltà di verifica *ex post*. Si va dall'elevato (1.688 milioni) effetto indiretto (maggiore *compliance*) atteso dagli studi di settore al maggior gettito (oltre 460 milioni) derivanti da una più intensa attività di controllo e accertamento, agli oltre 1,5 miliardi riconducibili all'estensione ai fabbricati strumentali acquisiti in leasing della più restrittiva disciplina dell'ammortamento introdotta, in via generale, dal DL 223/2006. In tutti questi casi è arduo disporre *ex post* di quantificazioni che riflettano il concreto operare dell'Amministrazione finanziaria e il comportamento tenuto dai contribuenti.

Infine, fra le 23 misure classificate con difficoltà di verificabilità bassa (B) spicca quella che si concretizza nell'aumento delle aliquote contributive per l'intera platea dei lavoratori (dipendenti, artigiani, commercianti, parasubordinati, ...): anche se non nell'immediato, gli oltre 4 miliardi di maggior gettito atteso potranno trovare riscontro sia a livello macroeconomico sia a livello degli enti previdenziali coinvolti. Analoga la valutazione operata – e confortata dall'accelerazione registrata dagli incassi da ruoli - per i 1200 milioni di maggior gettito atteso dal potenziamento dell'attività di riscossione. Fra le minori entrate con ridotta difficoltà di verifica a consuntivo compaiono, invece, alcune misure (estensione agevolazione imposta registro commisurata al valore catastale, determinazione imponibile IRE cittadini Campione d'Italia, correzione retroattiva riporto perdite e correzione retroattiva trasparenza fiscale) che, sostanzialmente, configurano una correzione (quando non un azzeramento) di norme assunte con il DL 223/2006; in tutti questi casi, il minor gettito atteso risulta speculare al maggior gettito a suo tempo stimato.

Sulla base della verifica incompleta che è stato possibile compiere, e che ha riguardato il 62,6 per cento dell'importo previsto di minori entrate e il 44,8 per cento di maggiori entrate, l'effetto netto complessivo della manovra, previsto *ex ante* in +16.562 milioni, risulterebbe ridimensionato, a consuntivo, a +15.188 milioni (-1.374 milioni).

A conclusioni più negative si perverrebbe ove si ipotizzasse che una parte dei provvedimenti il cui effetto di gettito non è verificabile né oggettivamente quantificabile a consuntivo possa non realizzarsi compiutamente. Si consideri, in proposito, la seguente alternativa:

- applicando a tale componente gli stessi coefficienti di scostamento risultanti per i provvedimenti per i quali la verifica è stata possibile, l'effetto netto della manovra scenderebbe al di sotto dei 13 miliardi (12.929,9 milioni), con un minor gettito aggiuntivo rispetto al previsto, quindi, di 3.632 milioni;

- ipotizzando che lo scostamento che dovesse emergere per tale componente possa assumere le dimensioni della quota di interventi classificata ad alto rischio di verificabilità, l'effetto netto della manovra scenderebbe a poco più di 13,8 miliardi (13.784,7 milioni), e il minor gettito aggiuntivo, rispetto alle previsioni, di quasi 2,8 miliardi di euro (2.795,4 milioni).

Interventi con gettito non verificabile a consuntivo e non oggettivamente quantificabile

		(in milioni)	
Interventi con minori entrate attese (*)	importo	livello	
Detrazioni carichi di famiglia	1,3	A	
<i>Fringe benefits</i> auto aziendali - IRE	243,0	A	
IRE- no tax area residenti estero	-43,0	A	
Società di comodo	62,6	A	
Credito imposta rottamazione veicoli promiscui	4,5	A	
Esenzione IVA concessionari riscossione	5,0	A	
Estensione sospensione quota TFR versata a fondo	60,0	A	
Fondo erogazione TFR	174,0	A	
Fondo erogazione TFR	323,0	A	
Riduzione premi INAIL	154,0	A	
Totale A	984,4		
Detrazione redditi lavoro dipendente a tempo determinato	42,5	B	
Vendita immobili uso abitativo: imposta registro su valore catastale	18,0	B	
IRE-Campione d'Italia	39,5	B	
Esenzione accisa autoconsumo imprese agricole	1,0	B	
Agricoltura: crediti di imposta	10,0	B	
IRES - Correzione retroattiva riporto perdite	26,3	B	
Agevolazioni bollo motoveicoli	1,7	B	
Tasse automobilistiche: veicoli M1, N1	36,0	B	
Esenzione borse di studio stranieri	2,1	B	
IVA- esenzione prestazioni sanitarie (detenuti e soggetti senza fissa dimora)	1,0	B	
IRE - trattamento dei contributi versati a fondo pensione	1,0	B	
Correzione retroattività trasparenza fiscale (IRES-IRE)	11,1	B	
Fondo personale Amm.ne finanziaria	2,0	B	
Sgravi contributivi procedure concorsuali	10,0	B	
Agevolazioni contributi Catania	30,0	B	
Sgravi contributivi: regolazioni debiti crediti imprese v/o INPS	40,0	B	
Totale B	272,2		
Agevolazioni IPAB	2,0	M	
Agevolazioni pesca costiera e lagunare	45,8	M	
Emulsioni stabilizzate	8,9	M	
Gasolio riscaldamento zone montane	51,9	M	
Credito di imposta reti teleriscaldamento (biomassa ed energia geotermica)	8,7	M	
Gasolio e GPL zona climatica E	18,1	M	
Esenzione accise gasolio serre	22,9	M	
Compensazioni contributi al SSN versati dagli autotrasportatori	70,5	M	
Concorrenza al reddito imponibile deducibilità IRE contributi assistenza sanitaria	7,2	M	
Sgravi fiscali	482,0	M	
IVA cooperative aliquota 4%	30,0	M	
Riduzione accisa apicoltori	3,0	M	
Agevolazioni produzione biocarburanti	1,0	M	
Accisa gas metano per usi industriali	128,4	M	
Agricoltura: IVA-Contribuenti in franchigia	8,0	M	
Esenzione IVA collegi universitari	2,0	M	
IVA territorialità prestazioni intermediari	3,5	M	
Aliquote contributive assistenza domiciliare	95,0	M	
Minori entrate ENPALS	15,0	M	
Totale M	1.003,9		

TOTALE MINORI ENTRATE	2.260,4	
Interventi con maggiori entrate attese (*)	importo	livello
IRES - Pronti contro termine	0,9	A
Agricoltura: aggiornamento catasto terreni	570,8	A
ICI - Disposizioni in materia di catasto	130,0	A
Indicazione dati ICI nella dichiarazione dei redditi e pagamento mediante F24	360,0	A
IVA - Frodi Veicoli	506,0	A
Misure a favore sviluppo, efficienza energetica e sostenibilità ambientale	310,2	A
Disposizioni in materia di immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	509,7	A
Totale A	2.387,6	
Misure in materia di riscossione (potenziamento attività, compensazione ruoli rimborsi)	1.200,0	B
Addizionale comunale consumo energia elettrica	5,0	B
Società Investimento Immobiliare Quotate (SIIQ) - regime fiscale speciale	11,4	B
IVA - Deduzioni spese digitale terrestre	23,9	B
Distretti produttivi	50,0	B
Incremento aliquote contributive pensionistiche	4.007,0	B
Aliquote contributive assistenza domiciliare	6,0	B
Totale B	5.303,3	
Ammortamento di beni immobili in <i>leasing</i>	1.529,0	M
Accertamento e contrasto evasione ed elusione fiscale - studi di settore: effetto indiretto	1.688,0	M
Maggiore attività di accertamento e controllo: IRE, IRES, IVA , altre II.DD.	460,4	M
Contrasto abusi agevolazioni autovetture portatori handicap	26,7	M
Compensazioni titolari partita IVA	370,0	M
Rottamazione o sostituzione veicoli inquinanti: IVA	429,5	M
Ristrutturazione II.DD.: riforma IRE	303,0	M
Totale M	4.806,6	
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	12.497,5	

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF – R.G.S.

Maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione: valutazioni a consuntivo

2.3.3.3. Un caso particolare di valutazione ex post degli effetti di maggior gettito riguarda il pacchetto dei provvedimenti antievasione (5.121 milioni di maggiori entrate attese) - non supportato da specifici dati di consuntivo – e le misure in materia di riscossione (1.200 milioni).

In proposito, la Banca d'Italia¹, nel quantificare le determinanti dell'aumento di pressione fiscale (salita di 1,2 punti, fino al 43,3 per cento) registrato nel 2007, stima che circa un punto (l'80 per cento) sia riconducibile a misure discrezionali, comprese quelle volte all'ampliamento delle basi imponibili e al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. Il restante 20 per cento (due decimi di punto) sarebbe, invece, solo in minima parte attribuibile alla congiuntura e rifletterebbe modifiche nella composizione delle basi imponibili e nei comportamenti dei contribuenti riguardo al grado di adesione alla normativa fiscale. A conforto di tale interpretazione si richiamano i lusinghieri risultati conseguiti dall'imposta sulle società (IRES), cresciuta del 28 per cento, e dalla componente IRE versata in autotassazione, prelevata sui lavoratori autonomi e sulle piccole imprese, cresciuta del 18,8 per cento: in entrambi i casi, la ripresa dell'attività economica nel 2006 si è riflessa nel gettito fiscale anche grazie alle norme sugli studi di settore e ai provvedimenti di lotta all'evasione e all'elusione fiscale varati a partire dal 2006. E, d'altra parte, anche il ritmo di crescita dell'IVA, è risultato significativamente superiore a quello della variabile economica (i consumi) che meglio ne approssima la base imponibile: in conseguenza, certamente, di una ricomposizione della domanda in direzione di beni soggetti ad aliquote più elevate (a fronte del calo dei consumi di beni alimentari sono cresciuti significativamente gli acquisti di beni durevoli); ma anche per effetto degli interventi volti al recupero di aree di evasione e di elusione.

Valutazioni più analitiche sugli effetti di maggior gettito collegati alla lotta all'evasione provengono dal MEF e sono contenute, in un caso, nella Relazione al Parlamento del MEF - "I risultati della lotta all'evasione" (ottobre 2007) e, più recentemente (marzo 2008), nella Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008. Pur essendo il frutto di un analogo approccio metodologico, i risultati delle due stime divergono significativamente. A distanza di sei mesi, il maggior gettito, rispetto alle previsioni, passa dai 25,5 miliardi (al lordo di 5,5 di *una tantum*) della stima di ottobre 2007 ai 27,2 miliardi (al netto delle *una tantum*) del consuntivo; come dire, 7, 2 miliardi in più. L'accresciuta performance registrata a consuntivo sembra, tuttavia, riconducibile soprattutto all'evoluzione macroeconomica e a manovre tributarie, escluse quelle antievasione/antielusione (17,9 miliardi, al netto di *una tantum*). Al contrario, il maggior gettito residuo ascritto all'azione di contrasto all'evasione ed elusione si riduce, a sei mesi di distanza, di quasi un quarto (da 12,1 a 9,3 miliardi), quasi esclusivamente a causa del crollo (da 6,7 a 4,0 miliardi) degli effetti della *tax compliance*. Queste differenze, che non trovano spiegazione in sostanziali mutamenti del quadro 2007², sembrano riflettere soprattutto le difficoltà di stima anche *ex post* dei recuperi di gettito evaso³.

¹ Bollettino Economico n. 52, aprile 2008; Relazione Annuale 2007, maggio 2008.

² In realtà, un mutamento di prospettive era intervenuto e riguardava il rallentamento dell'economia: la crescita del Pil 2007, quantificata a consuntivo nell'1,5 per cento, era stimata a 1,9 a settembre 2007 (Relazione revisionale e programmatica). Tale decelerazione sembra recepita nella valutazione dell'extragettilo operata dalla Ruef (14,9 miliardi, rispetto ai 15,9 di sei mesi prima); in realtà, la stima Ruef, al netto delle entrate *una tantum*, risulta oggettivamente più elevata della stima illustrata al Parlamento sei mesi prima (al lordo delle *una tantum*).

³ Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008, p. 10.

Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato 2007: valutazioni a confronto

(in miliardi)

	<i>Relazione risultati lotta evasione</i>	<i>Ruef</i>
	(ottobre 2007)	(marzo 2008)
Totale aumento stimato	25,5 (*)	27,2 (**)
Crescita PIL	15,9	14,9
<i>Una tantum</i> e fattori eccezionali	-5,5	0 *
Manovre permanenti stimate (escluso misure antielusione/evasione)	3,0	3,0
Residuo e <i>tax compliance</i>	12,1	9,3
- Misure antielusione/evasione manovra 2007	5,4	5,3
- Altro recupero di base imponibile/ <i>tax compliance</i>	6,7	4,0

(*): al lordo di prelievi *una tantum* e di fattori eccezionali.

(**): al netto di prelievi *una tantum* e di fattori eccezionali.

Fonte: MEF, *Relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione (ottobre 2007)*;

MEF, *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (marzo 2008)*

Le difficoltà riguardano, in particolare, l'identificazione e l'interpretazione del cosiddetto residuo, ossia dell'extragetto non riconducibile né all'evoluzione dell'economia né a sopravvenute modifiche normative. E interessano sia la valutazione a consuntivo degli effetti di manovre antievasione/antielusione, sia la misurazione del tasso di adempimento spontaneo dei contribuenti. Se ne ha una riprova allorquando, per spiegare, il recupero di base imponibile attribuito alla *tax compliance* (6,7 miliardi), nella Relazione del MEF sui risultati della lotta all'evasione si richiama l'andamento positivo di alcuni indicatori di *tax compliance* (l'accelerazione del gettito registrata in alcuni dei settori considerati a più alto rischio di evasione, come il comparto delle costruzioni, dei servizi immobiliari e del commercio) e l'effetto deterrenza riconducibile ad alcuni interventi specifici (come la chiusura temporanea degli esercizi commerciali per mancata emissione degli scontrini fiscali).

Sempre secondo la Relazione, sul fronte del contrasto all'evasione è stata posta in atto una riorganizzazione delle attività di controllo con risultati positivi sia in termini di attività di accertamento che di riscossione: a tal proposito si evidenziava come nei primi nove mesi del 2007 il numero dei controlli sostanziali equivalenti fosse aumentato del 34 per cento rispetto allo stesso periodo del 2006 e si stimava che la nuova struttura di riscossione avrebbe comportato nel 2007 un aumento nel gettito derivante dall'attività di accertamento e controllo di circa il 21 per cento.

I dati di consuntivo forniti dall'Agenzia delle entrate indicano che per l'intero anno 2007 i controlli effettivi sono in realtà aumentati del 16,3 per cento (da 429.378 a 499.367). Sulla base dei dati del rendiconto, poi, l'importo entrate da accertamento e controllo (al netto dei versamenti per il condono) risulta di 43.895 milioni in termini di accertamenti (-3.937 milioni e -8,23 per cento), ma di 4.275 milioni in termini di riscosso di competenza (+218 milioni e +5,39 per cento) e 6.902 milioni in termini di riscossioni totali (+1.122 milioni e +19,41 per cento). Si tratta di dati che sembrano evidenziare un minore rendimento dei controlli in termini di accertato, ma un miglioramento della loro qualità, espressa dall'aumento dell'indice di riscossione (dall'8,48 per cento del 2006 al 9,74 per cento del 2007). La notevole crescita del riscosso totale sembra a sua volta indicare l'accresciuta capacità di riscossione dei residui collegata al riordino del sistema di riscossione ed all'ormai consolidata operatività di Equitalia.

I dati del consuntivo trovano riscontro nei risultati resi noti dalla stessa Equitalia S.p.A.⁴ nel corso del 2007 sul fronte del contrasto all'evasione da riscossione con il progressivo consolidamento della struttura organizzativa e grazie anche ai maggiori carichi affidati dai creditori negli ultimi due anni: le riscossioni da ruoli erariali e previdenziali sono cresciute del 51 per cento rispetto al 2006, per complessivi 5,4 miliardi, di cui 3,3 relativi ai ruoli erariali (Agenzie entrate e dogane) e 2,1 a quelli previdenziali (INPS e INAIL). Se si considerano anche gli incassi da ruoli di altri enti pubblici statali e locali, il totale delle riscossioni da ruolo sale a 6,7 miliardi. A parte la persistente necessità di un miglioramento della qualità dei ruoli stessi, va notato come nel 2007 non sia stato possibile utilizzare alcuni degli strumenti di riscossione coattiva introdotti nel corso del 2006 (decreti legge nn. 223 e 262), ed in particolare: la compensazione ruoli – rimborsi e la sospensione dei pagamenti di somme iscritte a ruolo di importo superiore a 10 mila euro da parte delle PP.AA. nei confronti dei soggetti morosi, misure per le quali non sono stati emanati i provvedimenti attuativi; la facoltà di accesso ai dati trasmessi all'Anagrafe tributaria dalle banche e dagli altri operatori finanziari, in quanto le procedure necessarie alla ricezione degli stessi sono state completate solo alla fine dell'anno. Invece l'ampliamento delle categorie di crediti pignorabili presso terzi ne ha consentito incassi più rapidi.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi ad aliquote invariate – consentono di ritenere che ci troviamo effettivamente in presenza di risultati positivi correlati all'azione di contrasto dell'evasione, anche in termini di crescente adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti. Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono state formulate, come si è visto, stime ufficiali che, pur nella loro accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del PIL e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

D'altra parte, pur dando atto dei positivi risultati conseguiti in tema di contrasto all'evasione, si devono anche ribadire le preoccupazioni già espresse dalla Corte in sede di analisi della manovra per l'esercizio 2008⁵ in merito alle modifiche apportate dalla finanziaria 2008 (art. 1, commi 252–254) alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore, che, a seguito delle innovazioni introdotte nel corso del 2007, sono venuti a perdere qualsiasi automatismo ai fini dell'accertamento. Si prevede infatti che, ai fini dell'accertamento, ricada sull'Agenzia delle entrate l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica (INE). La stessa Agenzia, peraltro, con la circolare n. 5/E/2008, interpretando le nuove disposizioni in uno con quelle già dettate dal DL 81/2007, ha riconosciuto che non solo gli indicatori di normalità economica, ma gli stessi studi di settore, anche per la parte non influenzata dagli INE, rappresentano una presunzione semplice, dotata sì dei requisiti della gravità, della precisione e della concordanza, ma che, tuttavia, possono legittimare l'accertamento solo con l'apporto di ulteriori elementi che l'Ufficio dovrà acquisire e far valere in contraddittorio con il contribuente. Ciò va tanto più sottolineato in considerazione del fatto che, come si è prima visto, a fronte di un maggior gettito stimato ex ante per 1.600 milioni, l'effetto diretto di adeguamento operato direttamente dai contribuenti alle soglie di congruità degli studi a consuntivo risulta ridimensionato di oltre un terzo – ad un solo miliardo.

⁴ *Relazione sulle attività svolte nel 2007*, febbraio 2008.

⁵ *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2007*.

Preoccupanti passi indietro vanno paventati anche sul piano dell'organizzazione amministrativa, per gli effetti di incertezza e di conflittualità che si potrebbero manifestare con l'applicazione del nuovo regolamento del MEF⁶, che, nel mutare in Dipartimento delle finanze la denominazione del Dipartimento delle politiche fiscali, gli attribuisce poteri sia di coordinamento del Comitato guida - concepito come un vero e proprio canale di governo della macchina fiscale - sia di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. In altri termini, è concreto il rischio che il Dipartimento finisca con l'interferire nella gestione delle Agenzie fiscali, che potrebbero così perdere la compiuta autonomia operativa e la conseguente piena responsabilità per i risultati conseguiti, con un ritorno, più o meno surrettizio, a vecchie logiche organizzative di tipo gerarchico - burocratico che prima la legge 358/1991 di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria e poi il decreto legislativo 300/1999 erano faticosamente riusciti a superare.

Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte dell'Agenzia delle entrate di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare anche gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dall'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

⁶ D.p.r. 30 gennaio 2008, n. 43.

ALLEGATO 2

Estratto da: CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, Cap. VII, "L'organizzazione".

L'organizzazione

3. Organizzazione amministrativa e legge finanziaria 2007

3.1. Contestualmente all'avvio della *spending review*, la legge finanziaria 2007 (art. 1, commi 404-419), allo scopo di conseguire immediati risparmi di spesa¹, aveva preordinato un piano d'intervento immediato sulle strutture dell'amministrazione statale², articolato in otto punti:

- riduzione del 10 per cento degli uffici di livello dirigenziale generale e del 5 per cento degli uffici di livello dirigenziale non generale;

- eliminazione delle duplicazioni organizzative esistenti;

- gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica;

- riduzione delle strutture periferiche, ovvero costituzione di uffici regionali o, ancora, riorganizzazione degli uffici periferici mediante confluenza delle loro funzioni logistiche e strumentali (con conseguente istituzione di servizi comuni) nelle prefetture-uffici territoriali del governo (UTG), ove ciò "risultasse sostenibile e maggiormente funzionale sulla base dei principi di efficienza ed economicità", e, comunque, a seguito di "valutazione congiunta" del ministro competente e di altri ministri (dell'interno, dell'economia e delle finanze, per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione);

- riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;

- riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione;

- riduzione delle dotazioni organiche, in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni di supporto (c.d. *back office*) – vale a dire per la gestione delle risorse umane, dei sistemi informativi, dei servizi manutentivi e logistici, degli affari generali, di provveditorati e uffici di contabilità) – non eccedesse comunque il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione, con formazione e riconversione del personale già addetto a tali funzioni;

¹ Secondo la prescrizione dell'art. 1, comma 416, l. n. 296/2006, "dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 404 a 415 e da 425 a 429 devono conseguire risparmi di spesa non inferiori a 7 milioni di euro per l'anno 2007, 14 milioni di euro per l'anno 2008 e 20 milioni di euro per l'anno 2009".

² Il piano di cui si parla ha sostanzialmente assorbito il processo di riorganizzazione disegnato dal d.l. n. 181/2006 (convertito dalla l. n. 233/2006), che aveva operato rilevanti innovazioni nel numero e nelle attribuzioni dei ministeri (v. pure *infra*, par. 6.1), con il vincolo dell'invarianza della spesa. Tale vincolo non risulta, peraltro, essere stato rispettato, soprattutto a causa dell'aumento delle strutture preposte alla gestione del personale e dei servizi strumentali, dovuto all'incremento del numero dei ministeri (con e senza portafoglio): *Relazione della struttura interdisciplinare di cui all'art. 2, comma 157, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286*, dicembre 2007, in <www.governo.it>.

- ristrutturazione della rete diplomatica, consolare e degli istituti di cultura, in considerazione del mutato contesto geopolitico, soprattutto in Europa, e unificazione dei servizi contabili degli uffici diplomatici.

Per provvedere a questo insieme di interventi, era prevista l'emanazione di appositi regolamenti governativi (ex art. 17, comma 4-*bis*, l. n. 400/1988), da emanare entro il 30 aprile 2007 sulla base di linee-guida stabilite dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il Ministro dell'economia e il Ministro dell'interno³.

Le linee-guida sono state emanate con d.p.c.m. 13 aprile 2007⁴ (v. pure *infra*) e, quindi, in tempi "oggettivamente incompatibili con la definitiva adozione" dei decreti presidenziali entro il 30 aprile 2007⁵.

A sua volta, l'attuazione del programma di riordino veniva rimessa, anche ai fini dei risparmi di spesa da realizzare, al coordinamento di una speciale "Unità per la riorganizzazione", composta dai ministri per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dell'economia e dell'interno, operante altresì (con il supporto di strutture già esistenti presso le menzionate amministrazioni) come "centro di monitoraggio" del processo di riordino.

3.2. Rispetto al disegno di riorganizzazione contenuto nella legge finanziaria 2007 e più sopra esposto, le realizzazioni si possono ritenere, per un verso, soddisfacenti, ma, per altro verso, insufficienti e parziali.

³ Allo scopo di rendere stringente l'impegno di razionalizzazione, era pure prevista una serie di adempimenti, quali:

- l'obbligo per le amministrazioni di trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge (e, cioè, entro febbraio 2008), gli schemi di regolamento, corredati *a*) da una "dettagliata relazione tecnica" che specificasse, per ciascuna modifica organizzativa, le riduzioni di spesa previste nel triennio, e *b*) da un "analitico piano operativo", con "indicazione puntuale degli obiettivi da raggiungere, delle azioni da porre in essere e dei relativi tempi e termini"; l'una e l'altro asseverati dai competenti uffici centrali del bilancio;

- l'obbligo, per il Dipartimento della funzione pubblica e per il Ministero dell'economia, di concludere l'esame degli schemi di regolamento entro un mese dalla loro ricezione;

- la predisposizione ad opera delle amministrazioni, entro il 31 marzo 2007, dei piani di riallocazione del personale eccedente l'entità del personale adibito a funzioni di supporto (all'approvazione dei piani si sarebbe, poi, proceduto con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Inoltre, nelle more dell'approvazione dei piani non sarebbe stato possibile disporre nuove assunzioni);

- il divieto, per le amministrazioni che non avessero provveduto nei tempi previsti alla predisposizione degli schemi di regolamento, di procedere, per gli anni 2007 e 2008, ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto (quindi, anche di procedere alle "stabilizzazioni" del personale precario, contestualmente disposte dalla stessa legge finanziaria);

- la verifica semestrale, ad opera del Ministro dell'economia e del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, dello stato di attuazione delle disposizioni sulla riorganizzazione dei ministeri, con trasmissione alle Camere di una relazione sui risultati di tale verifica;

- un ulteriore monitoraggio semestrale (di cui non è chiaro il coordinamento con quello di cui appena s'è detto) degli organi di controllo interno delle amministrazioni, con trasmissione dei relativi risultati ai ministri e alla Corte dei conti.

Non risultano, peraltro, presentate le relazioni relative ai due monitoraggi semestrali.

⁴ G.U., serie gen., 3 luglio 2007, n. 152.

⁵ Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Risposta scritta all'interrogazione 4-04761 presentata alla Camera dei deputati dall'on. Pili (Atto Camera, XV legislatura, seduta n. 274 di lunedì 4 febbraio 2008).

3.2.1. Occorre richiamare, anzitutto, i contenuti delle linee-guida fissate nell'aprile 2007 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Anzitutto, esse escludono che l'ambito di applicazione delle norme sulla riorganizzazione, pur esteso al complesso dei ministeri, comprenda gli uffici di diretta collaborazione dei ministri. Secondo il citato decreto, tali uffici esercitano funzioni specificamente attinenti all'indirizzo politico-amministrativo e al raccordo tra politica e amministrazione, e ciò li renderebbe estranei al processo di riordino delle strutture ministeriali. Si tratta, peraltro, di un'esclusione non prevista dalle norme, né, da esse, altrimenti suggerita.

In secondo luogo, esse chiariscono che l'obiettivo di riduzione della spesa – essenzialmente imperniato, come detto, sulla riduzione degli uffici dirigenziali, sulla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni (anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica) e sulla rideterminazione delle strutture periferiche – dev'essere conseguito, per ciascun ministero, “avendo come dato di partenza la garanzia della qualità dei servizi assicurati all'utenza” e, quindi, “le specifiche esigenze di prossimità e deconcentramento nella prestazione dei servizi stessi (densità demografica, conformazione geografica del territorio, con particolare riferimento alla distanza tra le sedi interessate dalla riorganizzazione, ai relativi tempi di percorrenza, in relazione alla efficienza e alla frequenza dei mezzi di collegamento)”.

In terzo luogo, vi si precisa che il riassetto dell'amministrazione periferica dello Stato deve “essere coerente con la prospettiva della progressiva attuazione del trasferimento di funzioni statali verso regioni ed enti locali (art. 118 Cost.) e con la necessità di riagggregazione delle residue funzioni mantenute in capo allo Stato sul territorio, secondo modalità che consentano di sviluppare le possibilità di interfacciare l'attività delle diverse componenti del sistema amministrativo operanti in ambito locale, rafforzando le capacità di raccordo con le autonomie territoriali in attuazione del principio di leale collaborazione”. Non vengono fornite, peraltro, indicazioni di merito circa gli uffici che potrebbero essere utilmente aggregati negli UTG, lasciando perciò arbitre le amministrazioni di assumere decisioni al riguardo.

In quarto luogo, con riguardo alla riorganizzazione degli uffici ispettivi e di controllo, le linee-guida si limitano ad affermare che essa dovrà essere realizzata “eliminando duplicazioni di funzioni e aumentando la funzionalità di tali strutture in coerenza con i piani ed i programmi di attività delle singole amministrazioni”, mentre, per l'obiettivo di riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione, si limitano ad incoraggiare l'eliminazione di ulteriori organismi, oltre quelli interessati dalle soppressioni e dagli accorpamenti previsti dall'art. 29 d.l. n. 223/2006, convertito dalla l. n. 248/2006 (v. *infra*, par. 3.5).

In quinto luogo, viene richiamata l'attenzione delle amministrazioni sulla opportunità che il processo di riorganizzazione diventi “un'occasione importante per accrescere ... l'efficienza delle amministrazioni mediante l'adozione di misure improntate ai criteri di funzionalità, flessibilità e collegamento dell'attività degli uffici, ... nel quadro di un corretto sistema di relazioni sindacali”. Anche in questo caso non vengono, tuttavia, fornite indicazioni di merito sulle misure da adottare.

In sesto luogo, le linee-guida sottolineano l'esigenza che, nella rideterminazione delle piante organiche, l'effettivo fabbisogno di personale venga individuato “in relazione al contesto attuale delle competenze istituzionali dei ministeri derivanti dai trasferimenti di funzioni alle regioni ed agli enti locali”, anche in attuazione del titolo V della Costituzione, nonché dalle “fondamentali competenze e funzioni che individuano le missioni dell'amministrazione” e dai

processi di esternalizzazione in atto⁶; mentre, per altro verso, occorrerà “tener conto del memorandum firmato dal Governo con le parti sociali il 18 gennaio 2007”.

Ancora, viene richiamata l’opportunità di tener conto, nell’emanazione dei regolamenti di riorganizzazione, di taluni specifici criteri desumibili dall’art. 20 della legge n. 59/1997, quali: l’accorpamento delle funzioni per settori omogenei; la soppressione degli organi che risultino superflui; la costituzione di centri interservizi dove ricollocare il personale degli organi soppressi e raggruppare le competenze diverse ma confluenti in un’unica procedura; l’ottimale utilizzazione delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione; l’avvalimento di uffici e strutture tecniche e amministrative pubbliche da parte di altre pubbliche amministrazioni, sulla base di accordi conclusi ai sensi dell’art. 15 l. n. 241/1990; il trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti di funzioni anche decisionali, che non richiedano, in ragione della loro specificità, l’esercizio in forma collegiale, nonché la sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi.

Infine, viene chiarito che i regolamenti da adottare possono rinviare, per la sola definizione dei compiti degli uffici dirigenziali non generali – ferma restando l’indicazione del loro numero massimo – a successivi decreti ministeriali non regolamentari, ai sensi dell’art. 4, comma 4, d.leg. n. 300/1999, “da adottarsi tempestivamente e, comunque, entro due mesi dall’entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione”; ciò, per assicurare il rispetto della prescrizione contenuta nel comma 405 della legge finanziaria 2007, per cui la completa attuazione dei processi di riorganizzazione deve avvenire entro diciotto mesi dall’emanazione dei regolamenti.

3.2.2. I regolamenti di riorganizzazione finora emanati riguardano solo dieci dei diciotto ministeri previsti dal d.l. n. 181/2006 (v. pure *infra*, par. 6.1)⁷. Mancano, infatti, i regolamenti di riordino relativi ai ministeri dell’interno, della difesa⁸, della giustizia, della salute, del lavoro e della previdenza sociale, della solidarietà sociale, dell’ambiente⁹, delle comunicazioni.

I regolamenti disponibili – tutti emanati ben oltre il termine del 30 aprile 2007 – rispondono, effettivamente, all’esigenza di ridurre, nelle misure stabilite dalla legge, il numero degli uffici dirigenziali (peraltro facendo salva la durata dei contratti stipulati dai dirigenti degli uffici soppressi) e l’organico del personale non dirigente. Inoltre, essi prevedono l’unificazione degli uffici di amministrazione del personale (nei ministeri in precedenza dotati di un ufficio per ogni dipartimento) e la rideterminazione delle piante organiche. Si può dire, quindi, che i ministeri hanno effettivamente adempiuto alle prescrizioni della legge finanziaria 2007 relative

⁶ Conseguentemente, le amministrazioni adegueranno le proprie programmazioni triennali dei fabbisogni di personale.

⁷ Si tratta dei seguenti:

Ministero dello sviluppo economico: d.p.r. 14 novembre 2007, n. 225;
Ministero del commercio internazionale: d.p.r. 14 novembre 2007, n. 253;
Ministero dell’università e della ricerca scientifica: d.p.r. 19 novembre 2007, n. 264;
Ministero delle infrastrutture: d.p.r. 19 novembre 2007, n. 254;
Ministero per i beni e le attività culturali: d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233;
Ministero dei trasporti: d.p.r. 8 dicembre 2007, n. 271;
Ministero degli affari esteri: d.p.r. 19 dicembre 2007, n. 258;
Ministero della pubblica istruzione: d.p.r. 21 dicembre 2007, n. 260;
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali: d.p.r. 9 gennaio 2008, n. 18;
Ministero dell’economia e delle finanze: d.p.r. 30 gennaio 2008, n. 43.

⁸ Su tale ministero, si v., comunque, i risultati dell’analisi contenuta nella relazione approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 11 luglio 2007, n. 15.

⁹ L’art. 7, comma 2, d.l. 23 maggio 2008, n. 90 (recante “Misure straordinarie per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile”) ha introdotto in questo ministero la figura del segretario generale, con soppressione – a fini di copertura del relativo onere finanziario – di due posti di funzione di livello dirigenziale generale.

ai “tagli orizzontali” da questa disposti con riguardo al numero degli uffici dirigenziali e agli organici del personale.

Peraltro, la riduzione degli uffici e delle posizioni dirigenziali non si è accompagnata a nessuna delle altre operazioni di riordino strutturale cui la legge affidava il buon esito della ristrutturazione e che la stessa legge rimetteva alla discrezionalità delle amministrazioni: la semplificazione degli apparati periferici (anche per tener conto della cessione di compiti al sistema delle autonomie) e l’unificazione dei loro “uffici di supporto” mediante confluenza negli UTG; l’ulteriore sfoltimento degli organi collegiali e monocratici (diversi da quelli dirigenziali) ritenuti “non essenziali”, l’articolazione degli apparati secondo criteri di efficienza ed efficacia dei servizi erogati. Rispetto a tali obiettivi, del resto, le linee-guida non avevano impartito alcuna indicazione di merito alle amministrazioni, semplicemente limitandosi – come detto – a richiamare le finalità perseguite dal legislatore.

Così, con riguardo alla rideterminazione delle strutture periferiche, soltanto il Ministero dell’economia e delle finanze ha ridotto in modo consistente la propria presenza sul territorio, con la soppressione di 80 sedi periferiche nell’arco di un triennio. Il Ministero per i beni e le attività culturali ha provveduto ad una limitata riduzione degli uffici regionali, mentre il Ministero della pubblica istruzione, nonostante l’estensione della sua rete periferica (18 uffici scolastici regionali di livello dirigenziale generale, articolati in complessive 115 strutture di secondo livello, e 100 uffici scolastici provinciali-CSA di livello dirigenziale non generale), non ha attuato alcuna riorganizzazione di tale articolazione¹⁰.

Nessun regolamento ha previsto la confluenza negli UTG degli “uffici di supporto” alle strutture ministeriali periferiche, né ha attuato la revisione degli uffici ispettivi.

Inoltre, mancano gli esiti del monitoraggio semestrale sullo stato di attuazione della riorganizzazione, monitoraggio di cui era prevista la comunicazione alle Camere – come detto – entro diciotto mesi dall’emanazione dei regolamenti¹¹.

Resta, infine, da verificare l’effettiva realizzazione dei risparmi di spesa, previsti dalla legge (art. 1, comma 416) nella misura di 7 milioni per l’anno 2007, nonché 14 milioni per il 2008 e 20 milioni per gli anni 2009 e successivi (di cui 5 per spese di personale, derivanti prevalentemente dalla riduzione dei posti apicali, e 15 per quelle di funzionamento). Per il 2007 non risultano, infatti, quantificazioni “a consuntivo” della minore spesa determinata dall’operazione, ma occorre tener conto che questa è stata condotta – come risulta dalla documentazione di accompagnamento agli schemi di regolamento – su uffici e posizioni dirigenziali spesso privi di titolari effettivi alla data del riordino.

La tavola 1 riassume i risultati che, in termini di uffici e di posizioni dirigenziali, emergono dalla riorganizzazione dei ministeri prevista dalla legge finanziaria 2007.

3.3. L’organizzazione dell’amministrazione periferica costituisce, da alcuni anni, un oggetto di ricorrente interesse da parte del legislatore, soprattutto in relazione ai processi di decentramento e, quindi, al trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato al sistema delle autonomie.

Secondo la riforma del 1999 (art. 11 d.lgs. n. 300, seguito dal d.p.r. n. 287/2001), le cui norme sono ora richiamate in vita dalla legge finanziaria 2008 (*infra*, par. 6.1), gli UTG avrebbero dovuto rappresentare un elemento decisivo della riorganizzazione, in termini di

¹⁰ Sulla situazione organizzativa dell’amministrazione scolastica, con particolare riferimento alle strutture decentrate, la Corte ha rimesso al Parlamento i risultati di un’apposita indagine, approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 22 febbraio 2007, n. 5.

¹¹ Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, Risposta scritta all’interrogazione 4-04761, cit.

ridimensionamento e semplificazione strutturale, prevista per l'amministrazione statale in ambito regionale e subregionale. In questi uffici era, infatti, previsto che confluissero le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, ma già il decreto n. 300 introduceva vistose eccezioni, costituite, per un verso, dalle strutture periferiche dei "ministeri d'ordine" diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia) e, per altro verso, dagli apparati periferici di altri fra i maggiori ministeri (economia, istruzione, beni e attività culturali) e dalle strutture territoriali delle agenzie.

Senonché, gli uffici di cui si parla non divennero mai realmente operativi, a causa delle resistenze che, contro l'assorbimento in essi di una quota di uffici statali periferici, furono opposte dalle amministrazioni centrali; resistenze ulteriormente rafforzate da provvedimenti – emanati in occasione del riordino dell'amministrazione statale successivo alla riforma del titolo V (parte seconda) della Costituzione¹² – i quali escludono, esplicitamente o implicitamente, che gli uffici periferici dello Stato dovessero confluire negli UTG (tali, ad esempio, i provvedimenti relativi ai ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, delle comunicazioni).

Di questa situazione prese atto il legislatore, che, nello stesso contesto normativo, abrogò (con il d.lgs. n. 29/2004) le disposizioni del d.lgs. n. 300/1999 che avevano previsto la menzionata configurazione degli UTG.

Successivi provvedimenti hanno ridefinito l'articolazione periferica di vari ministeri, prevedendo sia l'istituzione di nuovi uffici dirigenziali, sia l'elevazione di preesistenti strutture periferiche al rango di uffici dirigenziali generali¹³. Il tutto, peraltro, senza introdurre alcuna variante all'impostazione – da tempo superata negli Stati federali o a forte vocazione autonomistica – che attribuisce alle amministrazioni periferiche dello Stato il ruolo di "terminali del centro", con poteri da esercitare mediante strutture che dipendono, organicamente oltre che funzionalmente, dalle rispettive amministrazioni centrali.

Si è verificato, perciò, che le amministrazioni periferiche dello Stato abbiano sostanzialmente conservato – malgrado i conferimenti e trasferimenti di funzioni al sistema delle autonomie realizzati nel 1999 e nel 2001 – la loro specifica individualità e si siano – una volta scongiurata la loro confluenza negli UTG – ulteriormente rafforzate, anche mediante l'elevazione di molti loro apparati al rango di uffici dirigenziali generali.

La legge finanziaria 2007 si era limitata a prevedere – come accennato – che soltanto gli "uffici di supporto" delle amministrazioni statali periferiche confluissero negli UTG, ma anche questa previsione è rimasta disattesa dagli attuali regolamenti organizzativi dei ministeri.

Non risulta affrontata, invece, l'ipotesi che – come in altri Paesi – i compiti degli uffici periferici dello Stato siano intestati, quanto alla titolarità, in capo alle amministrazioni di riferimento, salvo che l'esercizio di tali compiti venga attribuito ad altri livelli di governo. Si tratta, nondimeno, di un'ipotesi la cui valutazione appare addirittura necessitata dall'impostazione che emerge dall'art. 118, comma 1, Cost., per cui ogni dislocazione di funzioni amministrative a livello statale (a prescindere dalla competenza legislativa nelle materie in cui operano le amministrazioni centrali) deve superare il vaglio di adeguatezza e proporzionalità rispetto alla possibile collocazione del loro esercizio a livello locale (comunale o provinciale) o regionale.

¹² Ci si riferisce ai provvedimenti emanati in attuazione della delega legislativa per il riordino dei ministeri conferita dalla l. n. 137/2002, rinnovata dalla l. n. 186/2004 (di conversione del d.l. n. 136/2004) e ulteriormente rinnovata dalla l. n. 306/2004 (di conversione del d.l. n. 266/2004).

¹³ Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2004*, cit., cap. VI, par. 3.

3.4. La tavola 2 riporta i pagamenti correnti effettuati sul bilancio dello Stato, distinguendo la spesa in due parti: quella “centralizzata”, corrispondente ai pagamenti effettuati per il tramite degli uffici centrali del bilancio, e quella “decentralizzata”, costituita dai pagamenti effettuati per il tramite delle direzioni provinciali del tesoro. Delle singole categorie di spesa viene, poi, indicata l’incidenza sulla spesa corrente e, in questo ambito, sulla spesa centralizzata e su quella decentralizzata¹⁴.

Come si evince dalla tavola, la spesa per il personale è aumentata, nel complesso, del 16,2 per cento fra il 2002 e il 2007, ma è rimasta stabile la sua incidenza sulla spesa corrente (dal 72,9 per cento circa del 2002 al 73,1 per cento del 2007).

Peraltro, dal 2002 al 2007, la spesa per il personale si è incrementata, in termini assoluti, del 20,4 per cento per il personale delle amministrazioni centrali e dell’11,3 per cento per il personale decentrato, ma per quest’ultimo l’aumento ha corrisposto ad una diminuzione, sia pur lieve (-1,9 per cento), rispetto alla spesa complessiva della categoria I, a fronte di un incremento positivo di pari entità per il personale delle amministrazioni centrali. Inoltre, la quasi totalità (oltre il 90 per cento) della spesa decentralizzata è destinata a soddisfare oneri di personale, a fronte del 63 per cento circa della spesa centralizzata.

Se ne può argomentare che, nei sei anni trascorsi dall’avvio del decentramento di funzioni amministrative realizzato dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., il “peso specifico” dell’amministrazione periferica, misurato attraverso la variazione percentuale della spesa per il personale, è diminuito in una percentuale assai modesta dal 2002 al 2007, malgrado il consistente decentramento di funzioni statali successivamente all’entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001. Inoltre, l’amministrazione centrale continua ad assorbire la quota maggiore della spesa di personale (56 per cento, contro il 44 per cento dell’amministrazione periferica).

E’ noto, per altro verso, che la distribuzione del personale per regioni presenta tuttora – escludendo il personale dell’amministrazione centrale – sensibili sproporzioni da una regione all’altra e, in particolare, fra regioni del Nord e regioni del Sud (v. cap. VIII, “Il personale”, par. 9.2), onde è in queste che si addensa la quota maggiore di spesa corrente decentralizzata.

La rilevante consistenza – sul totale della spesa corrente – della spesa per il personale delle amministrazioni statali periferiche (rispetto a quella per il personale delle amministrazioni centrali), unitamente alla circostanza che le decisioni di spesa in conto capitale sono prevalentemente assunte in sede centrale, induce a ritenere che le amministrazioni periferiche operino come “terminali” del centro per l’esercizio di funzioni il cui costo corrisponde, in ultima analisi, a quello delle retribuzioni dovute al personale.

Ne discende l’opportunità di verificare che le attuali dimensioni, in termini di personale, degli apparati periferici rispondano a criteri di adeguatezza e proporzionalità, con riferimento sia all’esercizio delle funzioni statali quali oggi configurate dalla legislazione di decentramento, sia alla garanzia di prestazioni uniformi (*standard* di servizio) sull’intero territorio nazionale; ciò, al fine di stabilire dotazioni di personale effettivamente rispondenti ai fabbisogni territoriali e non eccedenti quelle necessarie all’esercizio delle funzioni non conferibili al sistema delle autonomie.

3.5. Nel tentativo di contenere i costi delle strutture amministrative, il d.l. n. 223/2006 (convertito dalla l. n. 248/2006) aveva avviato un piano di riduzione della spesa relativa al funzionamento di “organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, comunque denominati” (art. 29). La riduzione, prevista nella misura del 30 per cento della spesa sostenuta nel 2005, si aggiungeva ad altre misure adottate in precedenza, tutte mirate a sfoltire il numero

¹⁴ La spesa in conto capitale viene gestita pressoché interamente dalle amministrazioni centrali (la spesa “centralizzata” era pari al 95 per cento nel 2002 ed è pari al 96,7 per cento nel 2007).

degli organi collegiali e la disciplina delle consulenze esterne, considerati come fattori, a un tempo, di disordine organizzativo e di aumento incontrollato della spesa. Una prima misura era consistita nel divieto di istituire “nuovi organismi” (art. 18, comma 1, l. n. 448/2001, legge finanziaria 2002). La seconda aveva ridotto del dieci per cento le indennità, i compensi e le “altre utilità comunque denominate”, corrisposte ai componenti degli “organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati” (art. 1, comma 58, l. n. 266/2005, legge finanziaria 2006). Altre operazioni, dovute a norme contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, avevano riguardato, ripetutamente, la spesa per consulenze esterne¹⁵.

Occorre rammentare che, poco meno di dieci anni prima del d.l. n. 223/2006, la l. n. 59/1997 aveva impostato, nel contesto di una generale riforma dell’amministrazione centrale, un vasto programma di sfortimento e razionalizzazione degli organi collegiali esistenti (art. 12, lett. p). Senonché, questo programma aveva sortito, come ricorda la relazione illustrativa al d.d.l. di conversione del d.l. n. 223/2006 (A.S., XV legislatura, n. 741), effetti opposti a quelli auspicati, “con una consistente proliferazione di organismi, realizzata sia in sede legislativa che regolamentare”.

Ancor meno soddisfacenti le altre operazioni di riordino e contenimento della spesa cui più sopra s’è accennato.

Di qui, la decisione di “dare un segnale di forte discontinuità rispetto ai tentativi passati” (così, ancora, la relazione al d.d.l. 741), combinando le misure di tipo qualitativo – come quelle incentrate sulla “razionalizzazione” delle strutture o sull’individuazione degli organismi “indispensabili” – con misure di tipo quantitativo, direttamente mirate ad abbattere l’entità della spesa in una misura prestabilita.

In questa direzione, il legislatore ha inteso, sfidando le prevedibili resistenze delle amministrazioni, intervenire nei confronti sia degli organi collegiali, sia degli “*altri organismi*, anche monocratici, comunque denominati”; quindi, in astratto, anche nei confronti degli uffici non collegiali, ad eccezione di quelli espressamente esonerati (vale a dire gli “organi di direzione, amministrazione e controllo”) (art. 29 d.l. n. 223/2006). Senonché, la circolare interpretativa della Presidenza del Consiglio dei ministri 21 novembre 2006 (recante le “Linee di indirizzo per la redazione degli schemi di provvedimento attuativi dell’art. 29 d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006 n. 248”)¹⁶ ha lasciato indeterminati tali “altri organismi”, fra i quali (al di fuori degli uffici a struttura collegiale, degli uffici dirigenziali e degli uffici di controllo interno) avrebbero potuto rientrare una serie di uffici che sono rimasti, invece, esclusi dal riordino prefigurato dal d.l. n. 223/2006. Ci si riferisce, in particolare, agli uffici di diretta collaborazione dei ministri, la cui consistenza è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quella raggiunta per effetto dei regolamenti organizzativi emanati nel 2001¹⁷ (v. pure *infra*).

Il riordino è rimasto, perciò, essenzialmente limitato agli organi collegiali, mediante circa cinquanta regolamenti e decreti (del Presidente del Consiglio dei ministri) non regolamentari.

Secondo valutazioni del Governo, dei 738 organismi collegiali (comitati, commissioni, osservatori) esistenti presso i ministeri nel 2006, 111 (pari al 15 per cento) sono stati soppressi e

¹⁵ Una rassegna di queste norme in Presidenza del consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica-Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni, Circolare 21 dicembre 2006, n. 5, “Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative”, in G.U., serie gen., 24 marzo 2007, n. 70.

¹⁶ G.U., serie gen., 8 gennaio 2007, n. 5.

¹⁷ Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2004*, vol. I, cap. VI, par. 2.4.

414 sono stati variamente riordinati (non è chiara la sorte dei rimanenti 213), con un risparmio annuo complessivo, a partire dal 2007, di circa 18 milioni¹⁸.

E' appena il caso di rilevare che l'operazione di sfolgimento non ha impedito a leggi successive di creare nuovi uffici collegiali. Di tali uffici sarà utile e opportuno operare un accurato censimento, in vista di future operazioni di riordino (per le quali potrebbe anche prevedersi un meccanismo *ad hoc*, da attivare a cadenze prestabilite).

3.6. Numerosi ministeri sono stati interessati da provvedimenti regolamentari che ne hanno organizzato gli "uffici di diretta collaborazione" del vertice politico.

Tali uffici comprendono, in tutti i ministeri, la segreteria particolare, il gabinetto, l'ufficio legislativo, l'ufficio stampa, il servizio di controllo interno; in molti ministeri è anche prevista una segreteria tecnica, per l'elaborazione e il monitoraggio delle politiche e per le conseguenti determinazioni di competenza dell'organo politico. A questi uffici si aggiungono quelli di diretta collaborazione ai vice-ministri (che possono comprendere, secondo la l. n. 137/2002, una segreteria, un segretario particolare, una segreteria tecnica, un gabinetto e un ufficio legislativo, un ufficio stampa e, se necessario, un ufficio per gli affari internazionali), nonché le segreterie e i segretari particolari dei sottosegretari.

I regolamenti organizzativi di questi uffici, oltre a stabilire i requisiti professionali richiesti per ricoprire, con personale interno o esterno all'amministrazione, le diverse posizioni funzionali, indicano il numero massimo delle unità di personale che può esservi adibito: si va dalle 63 unità del Ministero del commercio internazionale alle 120 del Ministero degli affari esteri e del Ministero della salute, alle 137 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (prima della scissione in due distinti ministeri), alle 210 del Ministero della giustizia, alle 230 del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero dell'economia, alle 340 del Ministero dell'interno, per un totale di oltre 2000 persone (escluso, però, il personale delle segreterie dei sottosegretari, variabile a seconda del numero dei sottosegretari presenti in ciascun ministero). In aggiunta a questo personale, sono ammessi collocamenti fuori ruolo, in aspettativa o in comando (o in posizioni analoghe) di personale in servizio presso altre amministrazioni e, ancora, assunzioni a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, contratti di prestazione d'opera professionale con consulenti ed esperti di ciascun settore; ma il numero di queste persone risulta indeterminato, non essendo previsto dai regolamenti organizzativi degli uffici di diretta collaborazione.

Una ricognizione del numero di addetti agli uffici di cui si parla è riportata nella tavola 3. Ne risulta che tale personale non è sostanzialmente variato rispetto a quello rilevato nel 2005¹⁹, ma neppure è stato ridimensionato, malgrado anche a tali uffici si riferissero – come detto – le disposizioni di contenimento della spesa recate dal d.l. n. 223/2006 (v. *retro*, par. 3.5).

Dell'insieme di questi uffici la Corte ha più volte rilevato, in precedenti relazioni²⁰, il carattere pletorico rispetto all'esigenza che i ministri siano dotati di efficienti strutture di *staff*, nonché la frequente sovrapposizione delle loro funzioni a quelle dell'amministrazione attiva, anche come conseguenza dell'assegnazione ad essi di specifiche risorse finanziarie per la realizzazione di programmi e interventi che, in un'ordinata ripartizione di competenze fra organi di indirizzo politico e organi di gestione amministrativa, dovrebbe competere ai dirigenti delle strutture operative (dipartimenti e direzioni generali). Per contro, le funzioni di *staff* risultano in molti casi di ridotta portata, ove si consideri che, a parte la diretta assistenza al ministro,

¹⁸ Relazione presentata al Consiglio dei ministri dal Ministro per l'attuazione del programma di governo l'11 maggio 2007, in <www.governo.it>.

¹⁹ Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, cit., loc. cit.

²⁰ *Ibidem*.

l'attività di programmazione e quella di direzione e controllo dell'azione amministrativa presentano, sia pure con eccezioni, risultati complessivamente modesti (basti dire che i servizi di controllo interno soffrono, come è generalmente riconosciuto, una situazione di pressoché generale inefficienza, e in diversi ministeri sono solo formalmente istituiti).

Si tratta, quindi, di uffici ancora lontani dal praticare compiutamente il ruolo ad essi assegnato dalle norme e che continuano ad assolvere, come in precedenza, penetranti poteri d'intervento sull'amministrazione, anche mediante gli impropri compiti operativi attribuiti ai "gabinetti", coinvolti direttamente nell'attuazione di "programmi" (v. l'allegata tavola 4) che dovrebbero, invece, essere realizzati sotto la responsabilità dei dirigenti preposti ai dipartimenti o alle direzioni generali.

Appaiono sussistere, pertanto, ragioni sufficienti per procedere allo snellimento delle strutture che costituiscono gli "uffici di diretta collaborazione" (come sarebbe stato possibile già in attuazione del d.l. n. 223/2006: v. *retro*, par. 3.5), sia per soddisfare ad esigenze di razionalità organizzativa, sia per contribuire alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

4. Organizzazione amministrativa e struttura del bilancio per missioni e programmi

4.1. La nuova struttura del bilancio per missioni e programmi (v. cap. V, "L'ordinamento contabile") propone anch'essa motivi di riflessione circa l'assetto organizzativo delle amministrazioni statali, stante il collegamento che essa evidenzia fra la definizione dei programmi (con le relative risorse umane e finanziarie) e la responsabilità delle strutture deputate alla loro realizzazione.

Questi nessi funzionali sono oggetto di specifica attenzione ad opera della legge finanziaria 2008, che ha introdotto un'importante modalità di verifica, da parte del Parlamento, dell'attività posta in essere dai ministeri per l'attuazione degli obiettivi finanziati con la legge di bilancio²¹.

A tal fine, ogni ministro è tenuto a trasmettere alle Camere, entro il 15 giugno di ogni anno, una "relazione 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". Le relazioni, predisposte sulla base dell'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno²², segnalano in particolare, con riferimento all'anno precedente e al primo quadrimestre dell'anno in corso: *a)* lo stato di attuazione delle direttive generali per l'azione amministrativa, con riguardo sia ai risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche individuate dal ministro, sia al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento (in relazione alle risorse assegnate e secondo gli indicatori stabiliti), nonché le linee d'intervento individuate e perseguite al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità delle strutture amministrative e i casi di maggior successo registrati; *b)* 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; *c)* le misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle

²¹ Art. 3, commi 68 e 69, l. n. 244/2007.

²² L'istruttoria è svolta sulla base di linee-guida fissate dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato. Le linee guida sono contenute in un documento del Comitato (gennaio 2008), che si legge in <www.governo.it>.

strutture e delle funzioni amministrative, nonché della base normativa [dell'organizzazione dei ministeri] in relazione alla nuova struttura del bilancio per missioni e per programmi²³.

A sua volta, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato riassume gli esiti dell'attività svolta dai servizi di controllo interno, ai fini di un'apposita relazione che, a nome del Governo, viene trasmessa alle Camere dal Ministro per l'attuazione del programma di Governo.

Il Parlamento si pone, in tal modo, nella condizione di valutare la rispondenza dell'attività di Governo agli obiettivi per la cui realizzazione ha munito l'esecutivo della provvista finanziaria. Il che avviene – per quanto qui interessa – anche attraverso verifiche di congruenza fra la strumentazione organizzativa (comprensiva, in senso ampio, delle strutture operative e delle risorse, umane e materiali, che le costituiscono) e il percorso di realizzazione degli obiettivi finanziati con la legge di bilancio.

Nel contempo, le analisi condotte dalla Corte dei conti in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato consentono al Parlamento di acquisire una valutazione indipendente circa i risultati conseguiti dalle amministrazioni attraverso gli apparati di cui esse dispongono.

Sulla base del raffronto fra le analisi di provenienza governativa e quelle elaborate dall'organo indipendente di controllo esterno, il Parlamento viene munito, quindi, delle informazioni necessarie, da un lato, a migliorare il rapporto fra i costi e i rendimenti dell'attività amministrativa e, dall'altro, a censurare e correggere gli andamenti e i comportamenti devianti, le insufficienze organizzative, le inefficienze e le diseconomicità di gestione, le incapacità e i ritardi di spesa, le complessità procedurali.

In attuazione delle norme di cui s'è detto, è stabilito che le relazioni dei singoli ministri e del Ministro per l'attuazione del programma di Governo siano presentate, relativamente all'esercizio finanziario 2007 e al primo quadrimestre dell'anno in corso, entro il 15 giugno 2008.

4.2. L'evidente correlazione fra la struttura del bilancio per missioni e programmi e l'assetto organizzativo dei ministeri induce a ritenere che le analisi compiute in sede di *spending review* non possano che assumere a fondamento i programmi d'intervento compresi in ciascuna missione e che tali programmi costituiscano il *prius* della stessa "geografia" dei ministeri, della loro articolazione interna e del riparto delle responsabilità di gestione fra gli uffici dirigenziali. In questo senso, la coniugazione della *spending review* con la revisione funzionale delle strutture amministrative è destinata ad assumere – oltre che carattere permanente, in relazione alla naturale mutevolezza dei programmi nel tempo – un ruolo determinante ai fini del contenimento della spesa per i pubblici apparati.

Nondimeno, le analisi condotte dalla Corte in sede di controllo sulla gestione potranno assumere le finalità e i tempi di svolgimento dei programmi come altrettanti parametri per le necessarie valutazioni di efficienza ed economicità delle strutture organizzative e delle risorse finanziarie implicate nella realizzazione dei programmi.

²³ E' anche previsto (art. 3, comma 69, l. n. 244/2007) che, "allo scopo di consolidare il processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e di accrescere le complessive capacità di analisi conoscitiva e valutativa, il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato e i servizi per il controllo interno cooperano con la Commissione tecnica per la finanza pubblica, con il Servizio studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze e con il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nello svolgimento del programma di analisi e valutazione della spesa" in cui consiste la *spending review*.

4.3. Il carattere problematico dell'intreccio fra il disegno dell'organizzazione amministrativa e l'articolazione del bilancio per missioni e programmi è reso evidente, in particolare, dalla circostanza che le missioni possono essere, oltre che ministeriali, trasversali a più ministeri e che i programmi possono riguardare, all'interno di ciascun ministero, più centri di responsabilità amministrativa per la gestione di ciascun programma e delle risorse ad esso assegnate (v. tavola 4).

Quanto al primo aspetto, la molteplicità dei centri di responsabilità politica – peraltro non frequente – rende necessarie scelte organizzative, finora non effettuate, allo scopo di unificare o, quanto meno, di coordinare i centri decisionali cui compete di impartire gli indirizzi esecutivi ai vertici amministrativi.

Quanto al secondo aspetto, è previsto dal Ministero dell'economia che, allo stato attuale dell'organizzazione dei ministeri, un "coordinatore di programma" abbia il compito di regolare l'azione dei diversi centri di responsabilità amministrativa implicati nell'attuazione di un programma e di razionalizzare l'impiego delle risorse disponibili²⁴. Si prefigura, in tal modo, una ulteriore articolazione organizzativa, la cui collocazione nell'area dei compiti di gestione (piuttosto che a livello politico o di *staff* del ministro) è resa obbligata dal rispetto del principio di distinzione fra poteri di indirizzo politico-amministrativo e poteri di gestione amministrativa. Peraltro, l'introduzione del "coordinatore" non può che rappresentare una soluzione empirica e provvisoria ad un problema di carattere strutturale, in attesa di modifiche organizzative che consentano l'imputazione di ciascun programma ad un centro unitario di responsabilità amministrativa. Ciò, con il duplice risultato di apportare ulteriori elementi di razionalizzazione nell'assetto organizzativo delle amministrazioni e di conseguire riduzioni di spesa mediante la soppressione o il ridimensionamento di strutture ridondanti o eccedenti le reali necessità operative.

6. L'organizzazione del Governo nella legge finanziaria 2008.

6.3. Quanto agli enti pubblici nazionali, la legge finanziaria 2002 (n. 448/2001) aveva previsto regolamenti delegificanti per l'individuazione di quelli da fondere, trasformare (anche in fondazioni di diritto privato o in società per azioni) o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. La stessa legge prevedeva che gli enti e gli organismi non compresi nel riordino così attuato avrebbero dovuto ritenersi soppressi, con conseguente messa in liquidazione, in quanto "non indispensabili" per l'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Inoltre, la l. n. 112/2002 stabilì che la gestione della liquidazione degli enti (compreso il relativo contenzioso) potesse essere affidata – in base ad apposita convenzione – ad una società, direttamente o indirettamente controllata dallo Stato, scelta in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, ferma restando la titolarità, in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, dei rapporti giuridici attivi e passivi derivanti dalla liquidazione²⁵. La gestione di cui si parla venne, quindi, affidata a Fintecna-Finanziaria per i settori industriali e dei servizi s.p.a., interamente partecipata dal Ministero dell'economia²⁶.

Successivamente, il termine per l'emanazione dei regolamenti fu prorogato al 31

²⁴ Ministero dell'economia e delle finanze, circolare 5 giugno 2007, n. 21.

²⁵ Art. 9, c. 1-*bis*, lett. c.

²⁶ Convenzione 27 settembre 2004.

dicembre 2004²⁷ e, poi, al 31 dicembre 2005²⁸. A questa stessa data fu prorogato il termine per la privatizzazione, la trasformazione e la fusione degli enti indicati dal d.lgs. n. 419/1999, concernente il “riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59”²⁹.

I modesti risultati conseguiti dall’operazione di sfoltimento, razionalizzazione e privatizzazione degli enti pubblici non indispensabili³⁰ indussero il Governo, in un primo momento, a costituire un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio (Segretariato generale e Dipartimento per la funzione pubblica) e del Ministero dell’economia e delle finanze, con il compito di formulare un piano di riordino; quindi, il termine del riordino fu prorogato al 31 dicembre 2006³¹.

Quindi, la legge finanziaria 2006 trasferì alla società Fintecna il complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi degli enti pubblici la cui liquidazione era stata affidata alla stessa società³².

La legge finanziaria 2007, considerato che la gestione delle liquidazioni era stata affidata alla società Fintecna, sopprime la struttura organizzativa del Ministero dell’economia a ciò in precedenza dedicata (Ispettorato generale per gli affari e per la gestione del patrimonio degli enti disciolti-Iged) e dispose che gli immobili delle gestioni liquidatorie venissero trasferiti alla stessa società per un controvalore non inferiore a 180 milioni di euro³³.

Da ultimo, la legge finanziaria 2008³⁴ ha fissato al 30 giugno 2008 il termine per il riordino, da attuarsi secondo criteri in tutto analoghi a quelli stabiliti nel 2002, salvo che le relative procedure – culminanti in regolamenti governativi da emanare su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione e del Ministro per l’attuazione del programma di governo, di concerto con il Ministro dell’economia e con il ministro o i ministri interessati – sono rimesse alla menzionata società³⁵. Gli enti da riordinare sono inseriti in un’apposita tabella; quelli che non verranno riordinati entro la data di cui s’è detto saranno soppressi a decorrere dalla stessa data.

Nel corso del 2007 risultano, comunque, soppressi 19 enti (erano stati 31 nel 2004, 19 nel 2005, e 38 nel 2006).

Sulle attività svolte dall’amministrazione fino al 2006 per la soppressione e la trasformazione degli enti pubblici alla luce della legislazione di cui s’è detto, la Corte ha rimesso al parlamento un’apposita relazione³⁶, alla quale, pertanto, si rinvia.

²⁷ Art. 4 l. n. 186/2004. La legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 229) stabilì, poi, l’obbligo della società avrebbe di riferire alle Camere, congiuntamente al Ministero dell’economia, sullo stato della liquidazione degli enti pubblici, per i quali la liquidazione stessa non fosse stata esaurita entro il 31 dicembre 2005.

²⁸ Art. 8 l. n. 306/2004.

²⁹ Art. 15 l. n. 306/2004.

³⁰ Si v. Corte dei conti, Sez. riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2004*, cit., par. 9.

³¹ Art. 3 l. n. 51/2006.

³² Art. 1, comma 89, l. n. 266/2005; ivi la precisazione che “Le attività ed i rapporti giuridici attivi e passivi così trasferiti formano patrimonio autonomo e separato, ad ogni effetto di legge, della società”.

³³ Art. 1, commi 484 e 486, l. n. 296/2006.

³⁴ Art. 2, commi 634-642, l. n. 244/2007.

³⁵ Con gli stessi o con altri regolamenti si provvederà a stabilire l’attribuzione delle funzioni degli enti soppressi che devono essere mantenute nella competenza dell’amministrazione statale e a disciplinare la destinazione delle risorse finanziarie, strumentali e di personale degli enti soppressi.

³⁶ La relazione è stata approvata con del. Sez. contr. Stato (gestione), 24 luglio 2007, n. 18/G.

ALLEGATO 3

Estratto da: CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007, "La politica sanitaria"*.

La politica sanitaria

3.4. I Piani di rientro: i risultati del primo anno

3.4.2. I risultati del primo anno

Nel marzo 2008 si è conclusa la prima verifica annuale sui Piani di rientro condotta dal Tavolo di monitoraggio e dal Comitato permanente di cui agli articoli 12 e 9 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005. I verbali relativi alla valutazione annuale dei Piani sono stati trasmessi dal Ministro dell'economia al Presidente della Corte secondo quanto previsto dal DL 23/2007.

La verifica, di cui nell'appendice 1 si forniscono per regione le valutazioni di sintesi, ha riguardato, innanzitutto, i risultati economici. L'esame approfondito dei conti ha portato ad una modifica dei risultati di esercizio concordati inizialmente: le correzioni, giustificate principalmente dalla non idoneità di alcune sopravvenienze attive e/o insussistenze passive (per le quali il Tavolo di monitoraggio non ha ritenuto adeguata la documentazione), ha comportato un aumento del disavanzo di Lazio (da 1.409,7 milioni a 1.606,7 milioni) e Sicilia (da 554,6 a 612,5) e una riduzione di quello dell'Abruzzo (da 140,2 a 130,9 milioni) e della Campania (da 702,9 a 654,1 milioni). Delle sei regioni che nel corso del 2007 hanno sottoscritto i Piani sono stati evidenziati disavanzi non coperti per Lazio (125,3 milioni) e Abruzzo (233,7 milioni, di cui 197 relativi al 2006).

Peraltro, in base ai dati più recenti dell'Agenzia delle entrate, risulterebbe accertato per il Lazio un maggior gettito per circa 200 milioni, tale dunque da coprire il disavanzo rilevato a marzo dal Tavolo di verifica. Per l'Abruzzo, la conferma del disavanzo comporterebbe quindi che, con riferimento all'anno di imposta dell'esercizio 2008, l'addizionale IRPEF e la maggiorazione IRAP si applichino oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino all'integrale copertura del disavanzo registrato¹. Risultano, invece, in equilibrio Liguria, Molise e Campania.

¹ La maggiorazione è a carattere generalizzato e non suscettibile di differenziazioni per settori di attività e per categorie di soggetti passivi. Si attiverebbe, inoltre, la procedura prevista dall'art. 4 del DL 159/2007 secondo cui, fermo restando l'incremento delle aliquote fiscali oltre il livello massimo, la regione è diffidata ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano medesimo. Ove la regione non adempia alla diffida, o gli atti e le azioni poste in essere siano valutati insufficienti o inadeguati al raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio dei Ministri nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del Piano.

I risultati di esercizio e gli importi non coperti

	<i>(milioni di euro)</i>	
	Risultato di esercizio 2007	Tavolo di monitoraggio (marzo 2008)
Liguria	-143,801	0,000
Lazio	-1.606,668	-125,265
Abruzzo¹	-130,891	-35,651
Molise	-61,571	0,000
Campania	-654,103	0,000
Sicilia	-612,533	0,000

¹L'Abruzzo trascina sul 2007 un disavanzo 2006 di 197,064 milioni di euro, con un conseguente aumento del disavanzo da coprire, pari, complessivamente a 232,715 milioni di euro.

Per la Sicilia, che ha firmato il Piano nel luglio 2007, ove fossero confermati i gravi ritardi nell'attuazione del Piano che il Tavolo ha attestato e non si realizzassero gli adempimenti in esso previsti, verrebbe meno il finanziamento a valere sul Fondo transitorio di accompagnamento previsto dalla finanziaria 2007, lasciando conseguentemente scoperto il disavanzo iniziale.

Se pure quattro regioni su cinque (non considerando, per i motivi sopra ricordati, la Sicilia) sono riuscite a coprire i disavanzi occorre, tuttavia, rilevare che tale risultato è stato conseguito, per lo più, attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dallo Stato con il Fondo di accompagnamento 2007, con l'attivazione della leva fiscale entro i limiti massimi previsti dalla legislazione vigente e con ulteriori risorse del bilancio regionale, piuttosto che con una manovra strutturale di contenimento dei costi.

Come evidenziato dalla tavola 7, rispetto agli obiettivi indicati dai Piani di rientro, i costi hanno mostrato una dinamica più accentuata, risultando in alcuni casi solo di poco inferiori ai dati tendenziali.

Le regioni con Piani di rientro. Tendenziali, programmatici e consuntivi

REGIONI	TENDENZIALE (esclusa mobilità)			PROGRAMMATICO (esclusa mobilità)			DATI CONSUNTIVI - CE IV TRIM. 2007 (esclusa mobilità)			SALDO concordato con Regioni (inclusa mobilità, rettifiche att. fin., svalut. e rivalut. attività fin. e costi capitalizzati)
	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	
LIGURIA	2.955,2	3.195,7	-240,5	2.974,2	3.111,5	-137,3	3.023,0	3.149,5	-126,5	-143,8
LAZIO	9.277,1	10.671,6	-1.394,5	9.277,1	9.883,6	-606,5	9.329,5	10.647,5	-1.318,0	-1.409,7
ABRUZZO	2.166,9	2.356,1	-189,2	2.178,9	2.299,1	-120,2	2.219,1	2.338,5	-119,4	-140,2
MOLISE	539,4	637,7	-98,3	541,4	591,3	-49,9	558,0	617,3	-59,3	-61,6
CAMPANIA	8.871,1	10.351,4	-1.480,3	8.851,1	9.419,5	-568,4	8.957,8	9.660,7	-702,9	-702,9
SICILIA	7.609,1	8.568,3	-959,2	8.184,8	8.300,6	-115,8	7.839,0	8.387,6	-548,6	-554,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero della salute - Conti Economici IV trimestre 2007

Dalla verifica del marzo scorso emerge, infatti, come - fatta eccezione per la Liguria, riguardo alla quale il Tavolo e il Comitato esprimono un valutazione complessivamente positiva - "le restanti regioni hanno conseguito sotto il profilo del contenimento dei costi un risultato parziale e disomogeneo, non suffragato da elementi di structuralità degli interventi di razionalizzazione nelle reti di offerta e delle loro modalità di gestione". Ciò comporta, secondo il Tavolo, sia il permanere di un rischio circa la capacità di contenere la spesa sanitaria nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal dPCM 21 novembre 2001 che fissa i Livelli essenziali di assistenza.

Tavola 8

Le regioni con Piani di rientro. Le coperture in dettaglio

(in milioni)

COPERTURA DISAVANZO - Tavolo monitoraggio							
REGIONI	Risultato tavolo di monitoraggio A	Accesso Fondo (a)	Aumento Aliquote (b)	Altre entrate - Bilancio regionale (c)	Sopravvenienze 2006 (attive +) (passive -) (d)	Totale copertura B=(a+b+c+d)	Avanzo (+) Disavanzo (-) A+B
LIGURIA	-143,8	50,4	0,0	97,0	0,0	147,4	3,6
LAZIO	-1.606,7	377,6	793,8	310,0	0,0	1.481,4	-125,3
ABRUZZO	-130,9	47,2	48,0	0,0	-197,1	-101,9	-232,8
MOLISE	-61,6	29,1	23,5	6,1	2,9	61,6	0,0
CAMPANIA	-654,1	355,0	261,6	20,3	17,2	654,1	0,0
SICILIA	-612,5	140,7	287,0	188,0	0,0	615,7	3,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Tavolo di monitoraggio Piani di rientro

Per quanto concerne il contesto normativo e programmatico, tutte le regioni risultano aver adottato nei termini previsti dai Piani di rientro i provvedimenti (o quantomeno la maggior parte di essi) di attuazione della legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796, nonché quelli di adeguamento all'art. 20 della legge 67/1988 concernente l'utilizzo delle risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico delle strutture dei SSR².

Ritardi si sono registrati, per contro, nell'adozione dei PSR e nell'adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008. Ciò ha determinato un effetto negativo sui tempi di adozione dei singoli provvedimenti di attuazione, ed in particolare di quelli relativi alla ridefinizione della rete ospedaliera e delle dotazioni di posti letto per strutture pubbliche e private accreditate, che pure rappresentano elementi centrali nelle manovre prefigurate dai Piani. Ciò, a sua volta, ha determinato una difficoltà nel contenere i costi per il personale³. Mentre tutte le regioni hanno raggiunto un notevole contenimento dei costi della farmaceutica e hanno provveduto alla razionalizzazione dell'uso dei farmaci in ambito ospedaliero⁴, solo una regione (il Molise) ha completato la procedura per la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Per quanto concerne la fissazione dei tetti di spesa e dei volumi di attività per i privati accreditati, risultano adempienti due regioni (Molise e Campania), mentre in un'altra (Lazio) vi

² Ad eccezione della Campania, per cui si rileva un grave ritardo.

³ Fa eccezione l'Abruzzo, che è riuscito a raggiungere l'obiettivo di costo del personale indicato dal Piano. Il Tavolo, tuttavia, segnala che la Regione non ha adottato i provvedimenti per la determinazione delle risorse necessarie per il finanziamento della contrattazione integrativa.

⁴ Per l'Abruzzo si registra un ritardo nell'adozione delle Linee guida per la corretta prescrizione dei principi attivi inseriti nel PTO così come nella distribuzione diretta dei farmaci.

è un ampio contenzioso in atto. Risultano, invece, in linea con gli adempimenti previsti dai Piani i provvedimenti adottati dalle regioni nell'ambito dell'assistenza territoriale⁵.

In tutte le regioni (ad eccezione della Liguria) permangono, infine, delle criticità relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

A fronte di tale quadro, certamente solo in parte positivo in termini di implementazione degli obiettivi nei termini fissati dai rispettivi Piani di rientro, va tuttavia sottolineata la validità del percorso intrapreso sia ai fini del controllo della spesa sanitaria e del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e i primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati impiantati sistemi di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire a breve un tempestivo e più efficace controllo della spesa.

Per quanto riguarda l'altro aspetto di rilievo dei Piani di rientro, l'accertamento e l'estinzione dei debiti pregressi, nel corso del 2007, con il supporto degli advisors contabili, le regioni hanno proceduto ad accertare ed estinguere il debito cumulato al 31 dicembre 2005. Per quanto riguarda la quota di debito non cartolarizzato, cumulato al dicembre 2005, ed il debito generato dalla gestione 2006, la procedura di certificazione definitiva è in fase di completamento⁶. Diversa, infine, è la situazione dell'Abruzzo che, solo nel 2008, ha avviato la procedura di ristrutturazione del debito cartolarizzato allo scopo di allungare il periodo di ammortamento⁷.

⁵ Fa eccezione il Lazio, i cui provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al TAR (definizione dei budget da attribuire agli erogatori pubblici e privati e remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica e assistenza riabilitativa), o non sono stati valutati positivamente dal Tavolo e dal Comitato.

⁶ Tale procedura non interessa la Liguria, che non presentava debiti 2005 ancora da accertare e la cui gestione 2006 non ha fatto emergere ulteriori debiti.

⁷ Come per le altre regioni, invece, è in corso la procedura di accertamento per la quota non cartolarizzata ed il debito generato nel 2006.

Le regioni con Piani di rientro. La situazione debitoria

(in milioni)

REGIONI	PIANI DI RIENTRO SOTTOSCRITTI DALLE REGIONI						Oneri a carico REGIONE a fronte dell'anticipazione statale (rata restituzione trentennale)
	DEBITO AL 31/12/2005			COPERTURA			
	DEBITI TRANSATTI	DEBITI NON TRANSATTI	TOTALE DEBITO	STATO	REGIONE	ANTICIPAZIONE STATALE	
(A)	(B)	(A+B)					
LIGURIA (1)			1.204	327	877		
LAZIO (2)	5.700	3.700	9.400	2.882 (a)	762 (b)	5.000 (c)	310
ABRUZZO (3)	909	851	1.760	843 (d)	1.055 (e)	non è prevista l'anticipazione	—
MOLISE (4)	225	170	395	280 (f)	19 (g)	97	6
CAMPANIA (5)	2.750	4.164	6.914	3.114 (h)	3.168 (i)	632	38
SICILIA (6)	1.116	3.541 (m)	4.657	1.370 (n)	—	2800 (p)	185

Fonte: elaborazioni della Corte dei conti sui Piani di rientro sottoscritti dalle Regioni.

L'art. 1, comma 3, DL 23/2007 convertito in l. n. 64/2007 ha stanziato 3.000 mln per l'anno 2007 per la regolazione debitoria fino al 31/12/05 a favore delle Regioni che abbiano sottoscritto un piano di rientro. Successivamente il d.m. 4 maggio 2007 ha ripartito il Fondo tra le Regioni interessate (Lazio: 2.079 mln; Abruzzo: 144 mln; Campania: 363 mln; Molise: 202 mln; Sicilia: 212 mln). L'art. 2, comma 46, l. n. 244/2007 ha inoltre previsto un'anticipazione di liquidità da parte dello Stato da restituire in 30 anni a favore di Lazio, Campania, Molise e Sicilia per un importo complessivo di 9.100 mln.

(1) Si tratta di 327 mln di spettanze residue 2001-2005 e di 877 mln di risorse regionali relative a debito regionale (410 mln), risorse a copertura disavanzo 2005 (252 mln) e altre risorse e fondi regionali (215 mln).

(2) Il debito è stato rideterminato nel Piano di rientro in 9.400 mln. Dei 7.500 mln del debito transatto erano già state estinte le rate fino a tutto il 2006 per complessivi 1.800 mln. (a) si tratta di 582 mln relativi a: spettanze residue (1.408 mln), ripiano disavanzi di IRCCS e policlinici 2002-2004 (148 mln), ripiano disavanzi 2001-2003 (82 mln) al netto di risorse di competenza 2006 utilizzate a copertura debito cumulato (-1.056 mln). Ad essi vanno aggiunti 2.300 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007 (b) si tratta di 737 mln da automatismi fiscali e 25 mln da operazioni di cartolarizzazione. (c) l'anticipazione statale è stata quantificata in 5.000 mln, al netto del risparmio in termini di "discount factor" di circa 800 mln.

(3) La Regione si è impegnata in sede di sottoscrizione del Piano di rientro a rinegoziare il debito prevedendo un allungamento del periodo di ammortamento al fine di reperire risorse da destinare all'equilibrio di parte corrente nella misura di 45 mln per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 con riduzione della rata di ammortamento da 98 mln a 53 mln. (d) si tratta di 693 mln relativi a spettanze residue 2001-2005 e ripiano dei disavanzi 2002-2004 nonché 150 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. (e) si tratta di 146 mln di maggiori entrate fiscali e 909 mln di debito regionale già sottoscritto.

(4) L'importo del debito transatto di 225 mln rappresenta la quota capitale. (f) si tratta di 80 mln per spettanze residue 2001-2005 e ripiano disavanzi 2002-2004 e di 200 mln come quota del Fondo ex DL 23/07. (g) si tratta di maggiori entrate fiscali.

(5) La cifra del debito cumulato al 31/12/05 valutata al momento della sottoscrizione del Piano di rientro è indicata con riferimento alla quota capitale. (h) si tratta di 2.794 relativi a spettanze residue 2001-2005, ripiano disavanzi 2002-2004 e ripiano disavanzi IRCCS e policlinici 2001-2003 e 320 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. (i) si tratta di 2.750 relativi alla transazione finanziaria SORESA e 418 ml derivanti dall'automatismo fiscale e da risorse destinate a copertura disavanzo 2005.

(6) A seguito di ricognizione da parte della Regione 259 mln risultano debiti insussistenti. (m) L'importo di 3.541 mln di debito non transatto è stato stimato quale differenza tra 4.657 mln (totale debito) e 1.116 mln (debito transatto comprensivo di indennizzi). (n) si tratta di 1.158 mln relativi a: spettanze già messe a disposizione nel 2005 (494 mln), ripiano disavanzi 1999 e precedenti (125 mln), quote FSN 2003-2005 (778 mln), al netto di recupero dei maggiori gettiti effettivi IRAP e addizionale IRPEF 2001-2003 rispetto a quelli stimati (-239,9 mln) e di 212 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. (p) a seguito dell'ammortamento anticipato del debito è stato stimato un "discount factor" in termini di minore indennizzo forfetario pari a 228 mln.

Le regioni con Piani di rientro. La situazione debitoria

(in milioni)

REGIONI	VERBALI DI MONITORAGGIO TAVOLO TECNICO E COMITATO LEA		
	DEBITI TRANSATTI	DEBITI NON TRANSATTI	DEBITO CUMULATO AL 31/12/05
LIGURIA*	---	---	v. nota
LAZIO**	6.508	3.097	9.605
ABRUZZO***	909	851	1.760
MOLISE****	215	104	319
CAMPANIA*****	2.216	4.804	7.020
SICILIA	in fase di accertamento	in fase di accertamento	in fase di accertamento

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su Verbali di verifica trimestrale e annuale - Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza

* La Regione in data 31/10/07 ha inviato al "Tavolo di monitoraggio" la documentazione certificativa dell'estinzione dei debiti pregressi.

** Il debito non transatto è stato riconciliato con il supporto dell'advisor contabile ed ha portato ad una riduzione rispetto ai dati del PdR (3.700 mln) di 603 mln. L'importo necessario per l'estinzione anticipata del debito transatto è stata valutata dall'advisor finanziario in 4.020 mln (tale importo non è ancora definitivo), da aggiungersi alle rate di ammortamento (scadenza 2006: 1.056 mln e 2007: 1.432 mln). Per quanto riguarda la copertura il Tavolo e il Comitato suggeriscono una rideterminazione del debito non transatto tenendo conto del contenzioso in corso (335 mln), dei debiti rispetto ai quali non corrispondono richieste dei creditori (38 mln), e degli interessi (300 mln).

*** Con il supporto dell'advisor contabile è emerso un disallineamento dei dati ricavabili dai partitari rispetto a quelli indicati nei bilanci, al momento del monitoraggio finale erano ancora in corso le procedure di verifica. Il debito cumulato al 31/12/05 è stato pagato in misura rilevante nel corso del 2006, utilizzando risorse del Fondo sanitario 2006.

**** Il debito transatto è stato estinto anticipatamente nel 2008. La rideterminazione del debito non transatto è ancora in fase di completamento con l'ausilio dell'advisor contabile, al momento della verifica risultavano confermati dai fornitori 139 mln (di cui 63 mln cumulati al 31/12/05) a fronte di un'iscrizione nei bilanci delle aziende di 220 mln (di cui 104 mln cumulati al 31/12/05).

***** L'importo di 2.216 riguarda l'operazione SORESA. Dell'importo del debito non transatto di 4.804 mln risultano pagati 4.182 mln, con un residuo di 622 mln ancora da riconciliare a fronte dei quali ci sono richieste da parte dei fornitori per 847 mln, con uno scostamento di 225 mln rispetto alle previsioni. Dalle verifiche effettuate con il supporto dell'advisor contabile emerge che lo scostamento fra i dati rilevati nei partitari e quelli richiesti dai fornitori è dovuto a duplicazioni dei dati ovvero a contenziosi.

Appendice 1 – Tavola 1

(in migliaia)

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Liguria

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	393.382	5.392	1,37	387.990	390.354	2.364	0,61	-3.028
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	53.914	530	0,98	53.384	58.317	4.933	9,24	4.403
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	141.978	0	0,00	141.978	144.592	2.614	1,84	2.614
FARMACEUTICA B0231	430.691	39.500	9,17	391.191	349.264	-41.927	-10,72	-81.427
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	575	0		575	353	-222		-222
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	62.686	3.400	5,42	59.286	59.203	-83	-0,14	-3.483
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	16.910	0		16.910	13.578	-3.332		-3.332
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	171.161	0	0,00	171.161	172.403	1.242	0,73	1.242
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	0	0		0		0		0
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	38.171	0	0,00	38.171	38.851	680	1,78	680
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	154.642	0		154.642	175.319	20.677		20.677
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	31.213	0	0,00	31.213	38.976	7.763	24,87	7.763
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	29.026	0	0,00	29.026	29.002	-24	-0,08	-24
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	71.941	479	0,67	71.462	75.537	4.075	5,70	3.596
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	29.041	267	0,92	28.774	29.399	625	2,17	358
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	894.306	26.706	2,99	867.600	880.879	13.279	1,53	-13.427
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	3.567	93	2,61	3.474	3.352	-122	-3,51	-215
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	130.973	3.080	2,35	127.893	125.004	-2.889	-2,26	-5.969
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	82.804	2.427	2,93	80.377	82.837	2.460	3,06	33
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	78.673	675	0,86	77.998	84.514	6.516	8,35	5.841
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	171.468	1.650	0,96	169.818	176.600	6.782	3,99	5.132
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	77.465	0	0,00	77.465	76.096	-1.369	-1,77	-1.369
IMPOSTE E TASSE Y9999	81.272	0	0,00	81.272	81.384	112	0,14	112
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	6.812	0	0,00	6.812	8.585	1.773	26,03	1.773
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	0	0		0	-922	-922		-922
COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	32.095	0	0,00	32.095	33.955	1.860	5,80	1.860
TOTALI	3.184.766	84.199	2,64	3.100.567	3.127.432	26.865	0,87	-57.334

Fonte: Regione Liguria, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 9 marzo 2007, n. 243 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)

Appendice 1 – Tavola 2

(in migliaia)

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Lazio

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	1.007.358	87.011	8,64	920.347	1.077.703	157.356	17,10	70.345
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	132.730	5.419	4,08	127.311	91.817	-35.494	-27,88	-40.913
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	523.181	0	0,00	523.181	544.577	21.396	4,09	21.396
FARMACEUTICA B0231	1.561.600	216.000	13,83	1.345.600	1.313.537	-32.063	-2,38	-248.063
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	0	0		0	0	0		0
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	470.983	28.200	5,99	442.783	446.731	3.948	0,89	-24.252
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	270.490	6.303	2,33	264.187	269.333	5.146	1,95	-1.157
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	325	0	0,00	325	0	-325		-325
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	188.591	8.114	4,30	180.477	185.269	4.792	2,66	-3.322
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	1.496.262	142.227	9,51	1.354.035	1.596.504	242.469	17,91	100.242
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	380.364	52.158	13,71	328.206	335.784	7.578	2,31	-44.580
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	241.799	22.005	9,10	219.794	229.943	10.149	4,62	-11.856
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	82.558	-899	-1,09	83.457	90.906	7.449	8,93	8.348
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	2.424.299	138.346	5,71	2.285.953	2.407.493	121.540	5,32	-16.806
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	10.877	620	5,70	10.257	10.520	263	2,56	-357
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	285.590	16.297	5,71	269.293	275.485	6.192	2,30	-10.105
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	234.877	13.403	5,71	221.474	235.473	13.999	6,32	596
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	200.880	5.879	2,93	195.001	244.106	49.105	25,18	43.226
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	696.176	34.589	4,97	661.587	720.105	58.518	8,85	23.929
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	109.674	0	0,00	109.674	130.562	20.888	19,05	20.888
IMPOSTE E TASSE Y9999	211.896	12.325	5,82	199.571	221.705	22.134	11,09	9.809
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	35.223	0	0,00	35.223	47.459	12.236	34,74	12.236
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	0	0		0	-10.055	-10.055		-10.055
COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	105.833	0	0,00	105.833	102.593	-3.240	-3,06	-3.240
TOTALI	10.671.566	787.997	7,38	9.883.569	10.567.550	683.981	6,92	-104.016

Fonte: Regione Lazio, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 6 marzo 2007, n. 149 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)

Appendice 1 – Tavola 3

(in migliaia)

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Abruzzo

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	310.310	5.937	1,91	304.373	296.167	-8.206	-2,70	-14.143
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	59.207	841	1,42	58.366	53.618	-4.748	-8,13	-5.589
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	136.000	0	0,00	136.000	149.556	13.556	9,97	13.556
FARMACEUTICA B0231	295.000	27.000	9,15	268.000	268.842	842	0,31	-26.158
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	19	1	5,26	18	0	-18		-19
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	47.380	2.461	5,19	44.919	45.941	1.022	2,28	-1.439
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	158.232	8.220	5,19	150.012	157.283	7.271	4,85	-949
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	1.928	100		1.828	0	-1.828		-1.928
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	20.957	0	0,00	20.957	23.370	2.413	11,51	2.413
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	201.000	7.000	3,48	194.000	188.235	-5.765	-2,97	-12.765
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	33.484	1.217	3,63	32.267	38.787	6.520	20,21	5.303
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	35.101	492	1,40	34.609	13.888	-20.721	-59,87	-21.213
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	17.591	246	1,40	17.345	19.843	2.498	14,40	2.252
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	617.158	4.087	0,66	613.071	601.158	-11.913	-1,94	-16.000
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	1.754	12	0,68	1.742	1.654	-88	-5,05	-100
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	78.064	517	0,66	77.547	75.055	-2.492	-3,21	-3.009
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	58.025	385	0,66	57.640	55.058	-2.582	-4,48	-2.967
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	53.696	-2.710	-5,05	56.406	54.570	-1.836	-3,25	874
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	85.094	1.193	1,40	83.901	100.332	16.431	19,58	15.238
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	33.000	-1.000	-3,03	34.000	77.710	43.710	128,56	44.710
IMPOSTE E TASSE Y9999	57.000	1.000	1,75	56.000	55.245	-755	-1,35	-1.755
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	15.000	0	0,00	15.000	16.505	1.505	10,03	1.505
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	-1.309	0		-1.309	-3.208	-1.899		-1.899
COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	14.754	0	0,00	14.754	15.410	656	4,45	656
TOTALI	2.328.445	56.999	2,45	2.271.446	2.305.019	33.573	1,48	-23.426

Fonte: Regione Abruzzo. Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 13 marzo 2007, n. 224 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)

Appendice 1 – Tavola 4

(in migliaia)

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Molise

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	66.020	3.420	5,18	62.600	66.867	4.267	6,82	847
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	9.289	0	0,00	9.289	9.812	523	5,63	523
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	43.505	0	0,00	43.505	44.795	1.290	2,97	1.290
FARMACEUTICA B0231	72.330	4.446	6,15	67.884	63.431	-4.453	-6,56	-8.899
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	1.749	0	0,00	1.749	0	-1.749		-1.749
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	21.581	3.029	14,04	18.552	21.667	3.115	16,79	86
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	30.773	4.645	15,09	26.128	27.010	882	3,38	-3.763
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	0	0		0	0	0		0
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	6.788	512	7,54	6.276	6.517	241	3,84	-271
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	80.583	17.472	21,68	63.111	61.287	-1.824	-2,89	-19.296
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	8.812	1.254	14,23	7.558	11.034	3.476	45,99	2.222
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	18.476	5.588	30,24	12.888	17.876	4.988	38,70	-600
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	3.652	0	0,00	3.652	2.955	-697	-19,09	-697
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	176.677	3.571	2,02	173.106	172.640	-466	-0,27	-4.037
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	353	0	0,00	353	273	-80	-22,66	-80
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	22.623	1.269	5,61	21.354	21.605	251	1,18	-1.018
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	13.412	1.245	9,28	12.167	12.312	145	1,19	-1.100
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	11.153	0	0,00	11.153	11.592	439	3,94	439
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	21.836	0	0,00	21.836	22.479	643	2,94	643
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	7.131	0	0,00	7.131	15.810	8.679	121,71	8.679
IMPOSTE E TASSE Y9999	17.503	0	0,00	17.503	15.468	-2.035	-11,63	-2.035
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	962	0	0,00	962	667	-295	-30,67	-295
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	540	0		540	696	156		156
COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	1.928	0	0,00	1.928	1.629	-299	-15,51	-299
TOTALI	637.676	46.451	7,28	591.225	608.422	17.197	2,91	-29.254

Fonte: Regione Molise, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)

Appendice 1 – Tavola 5

(in migliaia)

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Campania

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	1.008.996	23.327	2,31	985.669	951.374	-34.295	-3,48	-57.622
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	139.157	29.479	21,18	109.678	108.443	-1.235	-1,13	-30.714
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	704.697	26.907	3,82	677.790	652.987	-24.803	-3,66	-51.710
FARMACEUTICA B0231	1.282.320	140.000	10,92	1.142.320	1.125.900	-16.420	-1,44	-156.420
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	0	0		0	0	0		0
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	674.843	119.408	17,69	555.435	619.547	64.112	11,54	-55.296
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	354.306	36.915	10,42	317.391	290.843	-26.548	-8,36	-63.463
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	0	0		0	0	0		0
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	160.979	24.104	14,97	136.875	149.025	12.150	8,88	-11.954
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	787.773	76.122	9,66	711.651	721.789	10.138	1,42	-65.984
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	230.666	-21.420	-9,29	252.086	244.583	-7.503	-2,98	13.917
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	142.731	5.661	3,97	137.070	171.999	34.929	25,48	29.268
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	73.527	10.108	13,75	63.419	63.475	56	0,09	-10.052
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	2.672.917	172.123	6,44	2.500.794	2.547.281	46.487	1,86	-125.636
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	17.644	6.604	37,43	11.040	11.071	31	0,28	-6.573
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	359.820	15.604	4,34	344.216	331.773	-12.443	-3,61	-28.047
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	306.543	34.669	11,31	271.874	263.866	-8.008	-2,95	-42.677
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	256.536	56.367	21,97	200.169	189.879	-10.290	-5,14	-66.657
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	428.264	24.300	5,67	403.964	379.082	-24.882	-6,16	-49.182
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	147.143	48.638	33,05	98.505	221.308	122.803	124,67	74.165
IMPOSTE E TASSE Y9999	254.607	5.357	2,10	249.250	240.986	-8.264	-3,32	-13.621
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	107.122	18.172	16,96	88.950	88.344	-606	-0,68	-18.778
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	-2.718	-2.718		0	-9.623	-9.623		-6.905
COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	40.340	0	0,00	40.340	43.516	3.176	7,87	3.176
TOTALI	10.148.213	849.727	8,37	9.298.486	9.407.448	108.962	1,17	-740.765

Fonte: Regione Campania, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 20 marzo 2007, n. 460 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)

Appendice 1 – Tavola 6

(in migliaia)

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Sicilia

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 – PdR	% diff.	Differenza CE 2007 – Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	806.139	23.771	2,95	782.368	784.405	2.037	0,26	-21.734
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	124.200	362	0,29	123.838	116.519	-7.319	-5,91	-7.681
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	534.591	-251	-0,05	534.842	541.172	6.330	1,18	6.581
FARMACEUTICA B0231	1.348.277	123.300	9,15	1.224.977	1.139.361	-85.616	-6,99	-208.916
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	0	0		0	0	0		0
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	432.484	39.240	9,07	393.244	486.516	93.272	23,72	54.032
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	219.215	1.792	0,82	217.423	158.734	-58.689	-26,99	-60.481
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	0	0		0	1	1		1
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	176.368	9.075	5,15	167.293	176.342	9.049	5,41	-26
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	710.119	45.374	6,39	664.745	692.155	27.410	4,12	-17.964
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	163.426	762	0,47	162.664	132.547	-30.117	-18,51	-30.879
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	206.717	2.947	1,43	203.770	223.717	19.947	9,79	17.000
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	49.271	0	0,00	49.271	52.890	3.619	7,35	3.619
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	2.335.357	15.618	0,67	2.319.739	2.334.534	14.795	0,64	-823
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	9.917	52	0,52	9.865	9.779	-86	-0,87	-138
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	329.602	2.245	0,68	327.357	312.742	-14.615	-4,46	-16.860
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	244.546	1.543	0,63	243.003	245.524	2.521	1,04	978
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	209.860	1.483	0,71	208.377	182.576	-25.801	-12,38	-27.284
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	192.082	452	0,24	191.630	213.958	22.328	11,65	21.876
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	74.069	0	0,00	74.069	154.275	80.206	108,29	80.206
IMPOSTE E TASSE Y9999	248.151	0	0,00	248.151	227.755	-20.396	-8,22	-20.396
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	55.798	0	0,00	55.798	77.152	21.354	38,27	21.354
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	-2.000	0		-2.000	-2.405	-405		-405
COMPARTICIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	40.128	0	0,00	40.128	45.842	5.714	14,24	5.714
TOTALI	8.508.317	267.765	3,15	8.240.552	8.306.091	65.539	0,80	-202.226

Fonte: Regione Siciliana, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 1 agosto 2007, n. 312 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)

Appendice 2

Schede di sintesi sugli esiti della verifica annuale dei Piani di rientro⁸

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione Liguria

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 143,801 milioni di euro, che la regione ha integralmente coperto.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	-143,801
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	50,411
- Fondi regionali 2007 ¹	97,000
Totale copertura	147,411
Avanzo 2007	3,610

¹ La regione ha inizialmente destinato all'equilibrio di bilancio 97 milioni di euro garantiti dalle entrate fiscali. Successivamente, ha rimodulato le aliquote compensando il minor gettito con stanziamento a carico dei residui perenti. In base a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lett. a), del DL 248/2007, convertito con modificazioni dalla legge 31/2008, nei limiti del suddetto importo non si applicano gli effetti di cui all'art. 1, comma 796, lett b), sesto periodo, della legge 296/2006.

Sulla base delle coperture predisposte risulta un avanzo di 3,61 milioni di euro.

Per quanto riguarda la situazione del debito, nel corso del 2007 sono stati estinti i debiti pregressi (al 31 dicembre 2005).

Il Tavolo e il Comitato hanno espresso una valutazione complessivamente favorevole sull'andamento della realizzazione del Piano di rientro.

La valutazione favorevole, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (6 marzo 2007 – 15 gennaio 2008), tiene conto dei seguenti fattori: il contesto normativo e programmatico, la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano, l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti, l'adeguamento dei flussi informativi (modelli CE e LA).

Per quanto riguarda:

il contesto normativo e programmatico:

- provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796. Tutti i provvedimenti sono stati adottati;

- adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008. La regione si è impegnata ad adeguarsi alle indicazioni del PSN;

- adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma). La regione ha adottato gli atti necessari, che

⁸ Le schede sintetizzano le informazioni contenute nei verbali relativi alla verifica annuale (26-27 marzo 2008) dei Tavoli di monitoraggio e del Comitato Lea

sono stati tutti validati dal Tavolo di verifica, fatta eccezione per la DGR n. 8 del 29/02/2008 (relativa allo stralcio dal Piano socio sanitario della rete di cura e assistenza, nonché l'accorpamento e definizione di alcune aziende sanitarie), sulla quale il Tavolo ha chiesto dei chiarimenti;

- la regione è stata ritenuta adempiente per il 2006 relativamente agli adempimenti previsti per tale esercizio;

la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: l'88 per cento⁹ dei provvedimenti esaminati dal Tavolo di verifica e dal Comitato per la verifica dei LEA sono stati valutati positivamente;

l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti: alla data del 27 marzo 2008, non era ancora conclusa la procedura di validazione degli interventi previsti dal Piano sociosanitario relativi alle reti di cura e di assistenza, che costituiscono elemento centrale dell'intera manovra di rientro e di riorganizzazione della sanità regionale. Risultavano, inoltre, approvati dalla Regione, ma non ancora approvati dal Tavolo di verifica e dal Comitato, i provvedimenti relativi agli acquisti centralizzati di beni e servizi e al contenimento del costo del personale. In sede di verifica, il Tavolo ed il Comitato hanno osservato come la Regione abbia intrapreso il percorso di definizione degli interventi richiesti, ma che tuttavia il non completamento dell'iter di verifica non consentiva di esprimere una valutazione.

l'adeguamento dei flussi informativi: le informazioni contabili trasmesse dalla regione sono considerate adeguate come contenuto e tempestive. La regione ha inviato al Sistema informativo sanitario i dati comprensivi dei bilanci degli IRCCS di diritto pubblico (Istituto tumori di Genova e Gaslini) comprendendo anche la parte del bilancio relativa alla ricerca, mentre in precedenza erano state inserite solo le partite contabili relative all'assistenza¹⁰. Tuttavia, mentre è stata data piena attuazione alla normativa riguardante la trasformazione degli ICCRS per quanto concerne l'Istituto tumori di Genova, vi è un ritardo per il Gaslini: sul punto vi è stata una sollecitazione del Tavolo e del Comitato.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, il TAR Liguria ha pronunciato 5 ordinanze, su altrettanti ricorsi proposti da case farmaceutiche, di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, non ritenendo infondata la questione di costituzionalità circa la limitazione del rimborso per alcuni farmaci disposta con legge regionale¹¹.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione Lazio

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 1.606,668 milioni di euro, che la regione ha coperto per 1.481,403 milioni di euro; pertanto resta un disavanzo da coprire di 125,265 milioni di euro.

⁹ Si tratta di 46 provvedimenti su 52.

¹⁰ Ciò al fine di corrispondere alla richiesta dei Ministeri della salute e dell'economia in ordine al rispetto dell'invio dei flussi informativi degli IRCCS. In coerenza con quanto previsto dall'Intesa Stato-Regioni del marzo 2005, le regioni si sono infatti impegnate a garantire l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende, compresi gli ICCRS di diritto pubblico e i Policlinici universitari.

¹¹ Art 6 della legge regionale n. 15/2007, relativamente al rimborso degli inibitori di pompa protonica.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	- 1.606,668
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	377,643
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	737,000
- Copertura bilancio regionale ¹	310,000
- Maggior gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007 ²	56,760
Totale copertura	1.481,403
Disavanzo ancora da coprire	125,265

¹ La regione ha stanziato, con la legge regionale n. 26/2007, la somma di 310 milioni per la copertura del mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano di rientro per l'anno 2007. Ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. a) del DL n. 248/2007, convertito in legge n. 31/2008, nei limiti dei predetti 310 milioni non si applicano gli effetti di quanto disposto dall'art. 1, comma 796, lett. b), sesto periodo della legge 296/2006.

² La regione ha provveduto all'iscrizione in bilancio del maggior gettito per 56,760 milioni.

Successivamente alla chiusura del monitoraggio in base ai dati più recenti dell'Agenzia delle entrate è risultato per il Lazio un maggior gettito fiscale per circa 200 milioni, tale, dunque, da coprire il disavanzo rilevato a marzo.

Secondo le valutazioni del Tavolo e del Comitato, in ogni caso si evidenzia la necessità per l'anno 2008 di un intervento strutturale sui costi che permetta di recuperare gli effetti finanziari correlati al mancato o ritardato raggiungimento di obiettivi 2007, in particolare sulle voci di costo del personale, dei prodotti farmaceutici, di altri beni e servizi e dei tetti di spesa da privato accreditato.

Per quanto riguarda la situazione del debito, la regione, con il supporto dell'advisor contabile, ha effettuato la procedura di certificazione del debito cumulato al 31 dicembre 2005 (debito non transatto) e del debito generato dalla gestione dell'anno 2006; inoltre ha attuato le procedure dirette all'estinzione anticipata al 2008 dei debiti sui mercati finanziari.

Dalla certificazione del debito non transatto emerge la necessità per la regione di accedere integralmente alla quota di anticipazione di liquidità (pari a circa 753 milioni di euro) non destinata all'estinzione anticipata del debito transatto (attualmente stimata in 4.020 milioni di euro) per un valore complessivamente pari a 4.773 milioni di euro, livello di anticipazione a cui la regione ha accesso, sulla base dell'attuale livello dei tassi di interesse e della rata di ammortamento trentennale disposta dalla regione di 310 milioni di euro annui.

Si riepiloga nella seguente tabella il fabbisogno finanziario derivante dai debiti cumulati al 31 dicembre 2005:

	(milioni di euro)
DEBITO TRANSATTO – Rata di ammortamento – scadenza 2006	1.056
DEBITO TRANSATTO – Rata di ammortamento – scadenza 2007	1.432
DEBITO TRANSATTO – importo necessario per l'estinzione anticipata	4.020
DEBITO NON TRANSATTO	3.097
Totale Fabbisogno derivante dal debito cumulato al 31 dicembre 2005	9.605

Gli elementi di criticità sottolineati nella valutazione del Tavolo di verifica e dal Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (28 febbraio 2007 – 15 gennaio 2008), tengono conto dei seguenti fattori: il contesto normativo e programmatico, la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano, l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti, l'adeguamento dei flussi informativi (modelli CE e LA).

Per quanto riguarda:

il contesto normativo e programmatico

- provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796. Tutti i provvedimenti sono stati adottati, tuttavia alcuni sono stati adottati con ritardo come la riorganizzazione della rete laboristica e l'approvazione del piano di riorganizzazione delle strutture accreditate che erogano prestazioni di laboratorio nella regione. L'impegno della regione ad inquadrare le linee della programmazione sanitaria regionale in un percorso più complessivo nel nuovo Piano sanitario regionale, alla data della verifica annuale risulta disatteso;

- la regione ha adottato gli atti necessari per l'adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma) per due interventi di cui uno è stato validato (completamento del P.O. Faina di Anzio) e uno è in attesa delle modifiche richieste (realizzazione centro di cura a Toscana per la riabilitazione e ricerca sul morbo di Alzheimer). Altre due proposte di intervento, con fondi esclusivamente a carico della regione non riferibili all'art. 20 della legge 67/1988, non sono state validate dal Tavolo e dal Comitato (realizzazione Nuovo Ospedale dei Castelli di Ariccia e trasferimento presso l'Ospedale S.Camillo delle strutture sanitarie operanti nell'Ospedale Forlanini);

- relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio;

la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 70 per cento¹² dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Tuttavia il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA non ritengono che sia garantito un livello di operatività complessivamente adeguato, escludendo l'esito positivo della prima verifica avente per oggetto i provvedimenti da adottare entro il 30 aprile;

l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti:

- la ridefinizione della rete e dell'offerta dei servizi ospedalieri rappresenta uno degli obiettivi più rilevanti della manovra contenuta nel Piano di rientro, in particolare la criticità maggiore per la regione è costituita da un'eccessiva dotazione di posti letto rispetto allo standard nazionale. Altre criticità sono l'inappropriatezza dei ricoveri, in particolare nel day hospital e ritardo nella diffusione del day surgery e un tasso elevato di mobilità passiva. A fronte di un obiettivo per l'anno 2007 di riduzione di n. 1389 posti letto, la Regione rileva il raggiungimento dell'obiettivo, al 30 settembre 2007, per il 70%, vale a dire n. 978 posti letto tagliati e n. 363 posti letto da considerare già disattivati (Deliberazione della Giunta regionale n. 101 del 20 febbraio 2007). Restano da dimettere n. 48 posti letto. Tuttavia il Tavolo e il Comitato concludono per l'impossibilità di valutare come positivamente conseguito tale obiettivo, sia per la carenza di un quadro informativo esaustivo da parte della regione, sia per l'ampio contenzioso in atto contro la delibera citata 101/2007 ed altri provvedimenti regionali adottati in materia di "tetti e tariffe", con impatto negativo sulla concreta attuazione degli adempimenti programmati nel Piano di rientro.

Se si considera il costo sostenuto per "Ospedaliere da privato" nei Conti Economici – IV trimestre 2007, pari a 1.596 milioni di euro rispetto all'obiettivo del Piano di rientro di 1.354 milioni di euro, si evidenzia come sia stato superato il limite non solo rispetto al risultato atteso dal Piano di rientro, ma anche rispetto al valore tendenziale.

¹² Si tratta di 74 provvedimenti su 105.

Risultano poi altri interventi nell'ambito dell'obiettivo generale di ridefinizione della rete e dell'offerta dei servizi ospedalieri che non hanno ottenuto la validazione del Tavolo e del Comitato (riconversione/chiusura ospedali per acuti e cliniche di piccole dimensioni, riorganizzazione della rete ospedaliera e separazione dei percorsi tra l'emergenza urgenza e l'elezione, organizzazione delle prestazioni di alta specialità secondo il modello basato sui centri di riferimento e strutture satellite, Piano di ridefinizione della rete e dell'offerta di servizi ospedalieri, definizione di accordi triennali di erogazione di prestazioni da parte di soggetti erogatori);

- per quanto riguarda l'assistenza territoriale e lo sviluppo del sistema di cure primarie, il punto qualificante contenuto nella manovra di rientro consiste nella definizione dei budget da attribuire agli erogatori pubblici e privati e nel sistema di remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica e assistenza riabilitativa. La regione ha attuato l'obiettivo con l'adozione di due provvedimenti (DGR 436/07 e DGR 437/07) i quali sono attualmente oggetto di contenzioso (n. 44 impugnazioni all'esame del Tar del Lazio) con possibili effetti molto negativi in termini di impatto sulla manovra prevista nel piano di rientro. Il Tavolo e il Comitato registrano, quindi, l'impossibilità di valutare raggiunto l'obiettivo in argomento.

Il Piano di rientro relativamente all'obiettivo 2.2 "Riorganizzazione delle attività territoriali" non prevedeva un impatto sulla spesa, tuttavia se osserviamo i risultati dei costi consuntivi nei CE IV trimestre 2007, le voci "Specialistica da privato" e "Riabilitativa da privato" riportano, sommati, uno scostamento rispetto all'obiettivo del Piano di rientro di 9 milioni circa.

Obiettivo specifico di rilevanza con un impatto positivo sulla spesa a consuntivo, è quello della Politica del farmaco. Il Piano di rientro prevedeva un impatto sulla spesa di 220 milioni attraverso vari interventi. Dai CE IV trimestre 2007 alla voce "Farmaceutica" risulta un miglioramento rispetto all'obiettivo del piano di rientro di 32 milioni circa.

E' opportuno rilevare che, tra le voci di costo che presentano a consuntivo (modelli CE) i più accentuati scostamenti rispetto a quanto previsto dal piano di rientro, gli acquisti per beni e servizi (di esercizio) evidenziano una maggiore spesa di oltre 157 milioni, con un peggioramento anche rispetto al valore tendenziale. La manovra del piano di rientro prevedeva, inoltre, azioni specifiche con un impatto sulla spesa di 7 milioni: rinegoziazione appalti beni e servizi con fornitori (-1,5 milioni impatto sulla spesa) e Gara di appalto in multiservizio tecnologico e fornitura vettori energetici (-5,5 milioni impatto sulla spesa). Il Tavolo e il Comitato evidenziano un grave ritardo nel perseguimento di tali obiettivi che ha determinato maggiori costi di gestione rispetto a quelli programmati e che necessitano di interventi correttivi sull'anno 2008;

l'adeguamento dei flussi informativi: si registrano alcuni miglioramenti che hanno contribuito all'emersione di partite contabili in precedenza non rilevate, quali i costi per la mobilità attiva extraregionale.

Il Tavolo e il Comitato, pur riscontrando miglioramenti nella gestione contabile e nel sistema dei flussi informativi, evidenziano un grave ritardo nel perseguimento di un effettivo rafforzamento della struttura amministrativa e della capacità regionale di monitoraggio, controllo e verifica della spesa sanitaria. In particolare per il progetto "tessera sanitaria", permangono alcune criticità relativamente alla procedura di assegnazione medico-ricettario.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono stati promossi presso il TAR Lazio 44 ricorsi, riguardanti essenzialmente la fissazione dei tetti di spesa e dei budget relativi a ogni

singolo ente erogatore e la fissazione dei tassi di ospedalizzazione con la conseguente riduzione dei posti letto della rete ospedaliera.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione **Abruzzo**

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 130,891 milioni di euro, che la regione ha solo parzialmente coperto (95,24 milioni).

Al disavanzo non coperto 2007 (36,651 milioni) si aggiunge quello relativo alla gestione 2006 (pari a 197,064 milioni), la cui copertura, non più effettuabile a valere su tale esercizio, deve essere riportata al 2007.

Il Tavolo e il Comitato valutano, quindi, che la gestione 2007, incrementata del disavanzo 2006, presenti un importo complessivo privo di copertura pari a 232,715 milioni.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	- 130,891
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007 ¹	47,240
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	48,000
Totale copertura	95,240
Disavanzo ancora da coprire 2007	36,651
Disavanzo non coperto 2006²	197,064
Totale disavanzo ancora da coprire	232,715

¹ La regione ha originariamente destinato a copertura del disavanzo 93 milioni derivanti dall'aumento delle aliquote fiscali. Tale importo comprendeva anche, per 45 milioni, la cifra corrispondente al risparmio derivante dalla ristrutturazione del debito cartolarizzato, che la regione si era impegnata a compiere nel 2007. Poiché tale operazione di ristrutturazione finanziaria non è stata effettuata nel corso del passato esercizio, l'importo del maggior gettito fiscale utilizzabile per la copertura è stato rideterminato in 48 milioni.

² Per quanto concerne il 2006, nel presupposto che 44,936 milioni (relativi al riconoscimento del maggior fabbisogno sanitario per tale anno, e disponibili nel bilancio regionale) restino destinati al SSR, il disavanzo non coperto deriva per 47 milioni dall'improprio utilizzo per il finanziamento della rata cartolarizzazione prevista per il 2006 di finanziamenti di competenza di tale anno e per 150 milioni per una destinazione al finanziamento di funzioni diverse dalla sanità.

Conseguentemente, se tale risultato sarà confermato, l'addizionale IRPEF e la maggiorazione IRAP si applicheranno oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino all'integrale copertura del disavanzo registrato con riferimento all'anno di imposta dell'esercizio 2008 (ciò ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006). Va ricordato che la maggiorazione ha carattere generalizzato e non è suscettibile di differenziazioni per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Per quanto concerne la situazione del debito, si ricorda che il Piano di rientro ha individuato un livello complessivo pari a 1.760 milioni, di cui 909 milioni oggetto di operazioni sui mercati finanziari. Al riguardo, il Piano ha previsto che la Regione procedesse nel 2007 alla ristrutturazione del debito cartolarizzato allo scopo di allungare il periodo di ammortamento. Tale operazione registra un ritardo, essendo stata avviata solo nel 2008.

Per quanto concerne la quota di debito non cartolarizzato, cumulato al 31 dicembre 2005, nonché il debito generato dalla gestione 2006, il PdR prevede la certificazione definitiva da parte della regione con il supporto dell'*advisor* contabile. La procedura è in fase di completamento.

Gli elementi di criticità sottolineati nella valutazione del Tavolo di verifica e dal Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (6 marzo 2007 – 15 gennaio 2008), tengono conto dei seguenti fattori:

contesto normativo e programmatico

- provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796. Tutti i provvedimenti sono stati adottati;

- in relazione all'adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008, va rilevato che il PSR è stato approvato dal Consiglio regionale con ritardo (10 marzo 2008) ed alla data della verifica (26 marzo) la validazione era ancora in corso. Il PSR propone la realizzazione di obiettivi strategici in linea con il PSN e con gli impegni assunti con la stipula del Piano di rientro. In particolare, esso ridefinisce l'offerta ospedaliera, il potenziamento dell'offerta dei servizi territoriali e la riorganizzazione dell'assetto distrettuale. E' prevista la riconduzione della riabilitazione intensiva extraospedaliera, attualmente affidata ai privati, all'ambito ospedaliero pubblico. Gli interventi puntano alla continuità assistenziale e alla realizzazione di reti in grado di integrare anche ambiti non sanitari. Il Tavolo segnala, tuttavia, che il PSR contiene una norma, non concordata con i Ministeri della salute e dell'economia, in materia di stabilizzazione del personale precario e a tempo determinato, che presenta profili di criticità.

- la Regione ha adottato gli atti necessari per l'adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma). E' in attesa di validazione la DGR n. 959 del 1/10/2007 concernente gli interventi per la realizzazione delle strutture sanitarie necessari a garantire l'attività intra-muraria;

- relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 56 per cento¹³ dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Ciò fa ritenere, secondo il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA, che sia garantito un livello di operatività complessivamente adeguato alle esigenze.

effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti

- il ritardo nell'approvazione del PSR ha influito negativamente sull'effettiva implementazione degli interventi riconducibili all'assetto organizzativo;

- per quanto riguarda, invece, l'assistenza territoriale, la regione ha avviato la maggior parte degli interventi previsti ed in particolare quelli relativi alla riorganizzazione delle cure domiciliari, che risultano in linea con le modalità e tempistiche previste dal PdR, e al riordino del sistema dell'emergenza-urgenza¹⁴.

- per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, si è registrato un grave ritardo nella definizione delle dotazioni di posti letto ospedalieri a carico del SSR, nella fissazione dei tetti di spesa e dei volumi di attività per i privati accreditati e nella indicazione dei criteri per la

¹³ Si tratta di 74 provvedimenti su 133.

¹⁴ Il progetto di riordino dell'emergenza-urgenza è compreso nel PSR approvato a marzo 2008. E' stata avviata la sperimentazione di alcuni punti di continuità assistenziale: l'attivazione completa è prevista entro il 2009.

valutazione dell'appropriatezza riferita a ricoveri DH/DS¹⁵ e riabilitazione ospedaliera (risultano invece soddisfatti gli adempimenti relativi allo sviluppo di regimi di assistenza alternativi al ricovero ordinario). Ciò nonostante, è stato raggiunto l'obiettivo di contenimento del costo del personale. Al riguardo, il PdR prevedeva di ridurre la spesa per il 2007 al livello raggiunto nel 2004. La Regione ha proceduto, pertanto, al blocco delle assunzioni a tempo indeterminato e ad una costante, progressiva, riduzione della spesa anche per il personale a tempo determinato, attraverso una riorganizzazione dei servizi e del personale intervenendo sugli istituti contrattuali specifici e mantenendo i livelli di assistenza raggiunti¹⁶. Il Tavolo, tuttavia, segnala che la Regione non ha adottato i provvedimenti per la determinazione delle risorse necessarie per il finanziamento della contrattazione integrativa, in contrasto con quanto previsto dall'art. 1, commi 189, 191 e 194, della legge 266/2005, finalizzate a rendere coerente la consistenza di tali fondi con gli obiettivi di riduzione della spesa del personale e la rideterminazione delle piante organiche.

- per quanto concerne la farmaceutica – per la quale l'Abruzzo registra una spesa inferiore al tetto programmato per la convenzionata (-14,6 milioni al netto del *payback*) con una riduzione del 7,7 per cento rispetto al 2006, mentre per quella non convenzionata si rileva una spesa superiore alla soglia di riferimento¹⁷ (+41,7 milioni) - il Tavolo e il Comitato evidenziano la carenza dei dati necessari al monitoraggio della spesa farmaceutica ospedaliera e alla valutazione dell'impatto delle manovre in questo settore, un ritardo nella definizione delle linee guida per la corretta prescrizione dei principi attivi inseriti nel Prontuario terapeutico ospedaliero¹⁸, così come nell'implementazione della distribuzione diretta, ed in particolare nel coinvolgimento delle ASL nell'attivazione di gare in forma consortile per l'acquisto di farmaci¹⁹.

adeguamento dei flussi informativi: viene rilevato il miglioramento della costruzione dei dati che alimentano i modelli CE, mentre per quanto concerne il modello LA, ciò sarà possibile solo in seguito, con la progressiva introduzione della contabilità analitica. Quanto al rafforzamento della struttura amministrativa, nonostante i miglioramenti nella gestione contabile e nel sistema dei flussi informativi, permane un ritardo nella capacità regionale di monitoraggio, controllo e verifica della spesa sanitaria.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono stati promossi presso il TAR Abruzzo 2 ricorsi, in materia di tariffe.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione **Molise**

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 61,571 milioni di euro, che la regione ha integralmente coperto.

Secondo le valutazioni del Tavolo e del Comitato, la Regione ha coperto il disavanzo. Tuttavia, sotto il profilo del contenimento dei costi, essa “ha conseguito un risultato parziale e

¹⁵ Il relativo provvedimento è pervenuto al Tavolo di verifica il 20 marzo 2008.

¹⁶ Tutte le Aziende sanitarie hanno registrato un contenimento della spesa per il personale, ad eccezione delle USL di Pescara e Chieti che hanno evidenziato un lieve aumento. In ogni caso, il dato complessivo regionale registra per il 2007 un'economia di spesa rispetto a quanto previsto dal PdR.

¹⁷ 5,1% rispetto al limite del 3% del FSN.

¹⁸ L'approvazione dovrebbe essere intervenuta nel febbraio 2008.

¹⁹ Dall'attivazione delle gare in forma consortile era attesa un'economia di spesa pari a 1 milione nel 2007 e a 4 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

disomogeneo che non appare suffragato da elementi di structuralità degli interventi di razionalizzazione nella rete di offerta e delle sue modalità di gestione”.

La presenza sul territorio di macrostrutture²⁰ non ha finora consentito alla Regione di sciogliere i nodi programmatici relativi all’assetto strutturale dell’offerta in materia di assistenza ospedaliera.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	- 61,571
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	29,027
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	23,04
- Maggiore copertura anno 2006 ¹	2,934
- Copertura rata debito 2007 non effettuata ²	6,127
- Maggior gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007 ³	0,468
Totale copertura	61,580
Avanzo 2007	0,009

¹ La regione ha effettuato una copertura sul disavanzo 2006 in eccedenza per 2,9 milioni, utilizzabili quindi a copertura 2007.

² Trattasi di una rata per ammortamento debito, il cui pagamento era previsto inizialmente nel 2007 e per il quale invece le rate decorrono dal 2008.

³ Con delibera n. 273 del 31/03/08, la regione ha iscritto in bilancio il maggior gettito per 0,468 milioni.

Ciò comporta sia il permanere di un rischio circa la capacità di contenere i costi nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal dPCM 29 novembre 2001 che fissa i Livelli essenziali di assistenza.

Per quanto riguarda la situazione del debito, la regione ha estinto il debito (cumulato al 31 dicembre 2005) cartolarizzato, rimborsando 215 milioni, di cui 97 milioni a seguito dell’anticipazione di liquidità da parte dello Stato autorizzata dalla legge finanziaria per il 2008.

Per quanto concerne la quota di debito non cartolarizzato, cumulato al 31 dicembre 2005, nonché il debito generato dalla gestione 2006, il PdR prevede la certificazione definitiva da parte della regione con il supporto dell’advisor contabile. La procedura è in fase di completamento. Al marzo 2008, risultava che il debito al 31/12/2005 era pari (sulla base delle risultanze contabili delle ASL) a 104 milioni, di cui 63 milioni confermati dai fornitori; quanto al debito generato nel 2006, a fronte di 116 milioni risultanti dalle ASL, i fornitori ne hanno confermato, al momento, 76 milioni. La regione ha sollecitato i fornitori che non lo hanno ancora fatto a fornire risposta circa le posizioni creditorie aperte nei confronti del SSR²¹.

²⁰ Neuromed e Università Cattolica.

²¹ Cfr. art 4, co.2-bis, DL 159/2007. La norma prevede che i crediti interessati dalle procedure di accertamento e riconciliazione dei debiti sanitari al 31 dicembre 2005, attivate dalle regioni in base ai rispettivi Piani di rientro, per i quali le regioni abbiano chiesto ai creditori di comunicare le relative informazioni, si prescrivano entro cinque anni dalla data di maturazione, qualora la comunicazione richiesta non pervenga nel termine indicato. A decorrere dal termine per la comunicazione, i crediti suddetti non producono interessi.

Gli elementi di criticità sottolineati nella valutazione del Tavolo di verifica e del Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (27 marzo 2007 – 15 gennaio 2008), tengono conto dei seguenti fattori:

contesto normativo e programmatico

- provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dall'art. 1, comma 796. Tutti i provvedimenti sono stati adottati, fatta eccezione per quelli diretti a dare attuazione alla lettera v) del comma 796 relativi alla determinazione dei prezzi base per le aste di acquisto dei dispositivi medici. In relazione all'adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008, va rilevato che il PSR è stato adottato con ritardo (ottobre 2007) rispetto alla scadenza prestabilita (30 giugno). Esso, inoltre, non contiene un esplicito coordinamento con le modifiche da apportare all'atto che regola l'Azienda Sanitaria Regionale del Molise (ASREM) per la ridefinizione dei distretti e la riconduzione del numero dei posti letto a quanto previsto dal PdR. Tali elementi, insieme alla presenza di un contenzioso con l'IRCCS Istituto Neuromed sul numero effettivo dei posti letto accreditati, determinano, secondo il Tavolo, una situazione di grave incertezza circa la possibilità di conseguire gli obiettivi previsti dal PdR;

- la regione ha adottato gli atti necessari per l'adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma);

- relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 66 per cento²² dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Ciò fa ritenere, secondo il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA, che sia garantito un livello di operatività complessivamente adeguato alle esigenze.

effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti

- la mancata ridefinizione dell'assetto dell'ASREM, cui sono connessi il riordino del SSR e le gestioni liquidatorie, comporta un sostanziale e grave ritardo nell'effettiva implementazione degli interventi riconducibili all'assetto organizzativo; ulteriori ritardi relativi a tale area riguardano l'adozione dei provvedimenti per la riduzione delle spese per il personale e per l'abbattimento delle liste di attesa;

- per quanto riguarda, invece, l'assistenza territoriale, la regione ha avviato la maggior parte degli interventi previsti (riequilibrio territoriale dell'offerta riabilitativa intensiva ed estensiva, riconduzione della spesa per riabilitazione alla media nazionale, adozione del tariffario per l'assistenza specialistica, aumento dell'assistenza domiciliare);

- per l'assistenza ospedaliera, si conferma il grave ritardo nella ridefinizione delle dotazioni di posti letto per strutture pubbliche e private accreditate e nell'istituzione dei posti letto DH e DS, nella ridefinizione del sistema di controllo ispettivo, nella diffusione della tessera sanitaria, nella messa a regime del piano annuale delle prestazioni ospedaliere (i provvedimenti relativi ai tetti di spesa 2007 e alla fissazione del budget per singolo erogatore adottati dalla regione risultano impugnati dall'IRCCS Neuromed e dal centro di alta specializzazione dell'Università Cattolica). E' stata invece avviata la maggior parte degli

²² Si tratta di 98 provvedimenti su 146.

interventi relativi sia all'autorizzazione ed accreditamento delle strutture di ricovero, che alla razionalizzazione dell'uso dei farmaci in ambito ospedaliero e all'ottimizzazione dei processi di acquisto.

adeguamento dei flussi informativi: nonostante i miglioramenti, permangono gravi lacune che evidenziano una sostanziale carenza della regione nel disporre dati e strumenti sufficienti e con adeguata tempestività per rispondere alle esigenze di governo e di monitoraggio richieste dal PdR.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono stati presentati al TAR Molise 29 ricorsi, riguardanti essenzialmente la fissazione dei tetti di spesa e dei budget relativi a ogni singolo ente erogatore e la fissazione dei tassi di ospedalizzazione con la conseguente riduzione dei posti letto della rete ospedaliera.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione Campania

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 654,103 milioni di euro, che la regione ha integralmente coperto.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	- 654,103
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	354,997
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	218,000
- Eccedenza copertura rata debito 2007	20,267
- Eccedenza copertura disavanzo 2006 ¹	17,254
- Maggior gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007 ²	43,620
Totale copertura	654,138
Avanzo 2007	0,035

¹ La regione ha effettuato una copertura sul disavanzo 2006 in eccedenza per 17,3 milioni, utilizzabili quindi a copertura 2007.

² La regione ha iscritto in bilancio il maggior gettito per 43,620 milioni.

Secondo le valutazioni del Tavolo e del Comitato, la Regione ha coperto il disavanzo.

Tuttavia, sotto il profilo del contenimento dei costi, essa “ha conseguito un risultato parziale e disomogeneo che non appare suffragato da elementi di strutturalità degli interventi di razionalizzazione nella rete di offerta e delle sue modalità di gestione”. Ciò comporta sia il permanere di un rischio circa la capacità di contenere i costi nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal dPCM 21 novembre 2001 che fissa i LEA.

Il 2007 si è chiuso con l'impegno della Regione ad assumere i provvedimenti necessari per il riassetto della rete ospedaliera (entro il 31 luglio 2008), la risoluzione delle difficoltà nell'erogazione dei finanziamenti per l'edilizia sanitaria e il contenimento dei costi legati alla gestione del contenzioso.

La valutazione resta pertanto subordinata alla verifica delle prescrizioni con cui sono stati approvati alcuni provvedimenti e all'esame dell'ulteriore documentazione che la Regione si è impegnata ad inviare.

Per quanto riguarda la situazione del debito, sulla base dei documenti redatti con il supporto dell'*advisor*, il debito cumulato al 31 dicembre 2005 è stato rideterminato in 7.020 milioni (rispetto ai 6.914 milioni indicati dal Piano di rientro), di cui 2.216 afferenti all'operazione So.re.SA. e 4.804 milioni residui. Di questi, la regione ha proceduto al pagamento di 4.182 milioni, con un residuo di 622 milioni ancora da transare (tale valore è inferiore di 220 milioni alle richieste dei fornitori).

Per quanto concerne la quota di debito generato dalla gestione 2006, pari a complessivi 2.665 milioni, 1.024 milioni sono stati pagati e per i restanti 1.641 milioni è in corso la procedura di certificazione. Anche in questo caso, l'importo indicato dalla Regione è inferiore (per circa 400 milioni) a quello risultante dalle richieste dei fornitori. Tali scostamenti sarebbero dovuti o a duplicazioni dei dati o a debiti non riconosciuti dalla regione, per i quali il contenzioso è tuttora aperto.

Per il rimborso dei debiti la Regione ha utilizzato, tra l'altro, quota parte (369 milioni) dell'anticipazione di liquidità da parte dello Stato autorizzata dalla legge finanziaria per il 2008 per l'estinzione anticipata dei debiti (630 milioni²³).

La valutazione del Tavolo di verifica e del Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano di rientro (13 marzo 2007 – 15 gennaio 2008), tiene conto dei seguenti fattori:

contesto normativo e programmatico

Sono stati adottati tutti i provvedimenti regionali di attuazione della legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796;

- si rileva, invece, un ritardo nell'approvazione del provvedimento di adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008;

- si continua a registrare un pesante e generalizzato ritardo nell'utilizzazione delle risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico delle strutture del SSR previsto dall'art. 20 della legge 67/1988, aggravato dall'impossibilità di verificare la congruenza dei singoli interventi rispetto agli obiettivi del PdR;

- relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 65 per cento²⁴ dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Ciò fa ritenere, secondo il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA, che sia garantito l'avvio della fase di attuazione del PdR.

²³ A tale importo, come già previsto dal Piano di rientro, si aggiunge un'ulteriore somma (stimabile nell'ordine di 500-600 milioni) in conseguenza del minor livello di risorse raggiunto con l'operazione So.re.SA.

²⁴ Si tratta di 53 provvedimenti su 81.

effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti

La mancata adozione dei provvedimenti per la definizione degli standard dei posti letto ospedalieri accreditati a carico del SSR e del nuovo piano ospedaliero regionale – che costituiscono uno degli aspetti più rilevanti della manovra impostata con il PdR– ha influito sulla dinamica dei costi rilevati nello scorso esercizio, ed in particolare su quelli per il personale²⁵, per il quale si prevedeva la proroga del blocco parziale delle assunzioni a tempo indeterminato fino all'adozione del Piano aziendale di riorganizzazione da parte della Giunta regionale. La Regione si è impegnata a completare il processo di ridefinizione della rete ospedaliera entro il 31 luglio 2008. Sono stati, invece, adottati i provvedimenti di definizione dei tetti di spesa per i privati accreditati;

- per quanto riguarda l'assistenza territoriale, la regione ha avviato la maggior parte degli interventi previsti (razionalizzazione della distribuzione e attività del pronto soccorso, potenziamento dell'assistenza residenziale, semi-residenziale, e domiciliare - salvo verifica ulteriore per quanto concerne l'assistenza ai malati terminali – costituzione di nuclei di controllo di appropriatezza territoriale);

- per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, la mancata adozione del nuovo Piano ospedaliero non ha reso possibile il previsto contenimento dei costi di personale; sostanzialmente inattuati sono anche le misure di centralizzazione e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (anche non sanitari), determinando così un minor risparmio (appena 0,380 milioni rispetto ai 124 milioni indicati dal Piano)²⁶. Non si è pervenuti, inoltre, alla prevista razionalizzazione dei punti nascita e delle prestazioni DH collegate e alla riconduzione del numero dei parti cesarei alla media nazionale²⁷. Limitati risultano la diffusione e l'utilizzo della tessera sanitaria. Sono stati, invece, adottati i provvedimenti diretti a promuovere il DH e potenziare forme alternative al ricovero ospedaliero, e i progetti di recupero dell'appropriatezza e riduzione del tasso di ospedalizzazione;

- per quanto concerne la riduzione della spesa farmaceutica, sono stati adottati i provvedimenti diretti ad intensificare la distribuzione diretta dei farmaci, il ricorso all'uso dei generici, il maggior controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni. Sono stati introdotti i ticket sulla farmaceutica e il prezzo di riferimento per il rimborso di alcuni farmaci.

adeguamento dei flussi informativi

- nonostante i miglioramenti, permangono gravi lacune che evidenziano una carenza della regione nel disporre dati e strumenti sufficienti e con adeguata tempestività per rispondere alle esigenze di governo e di monitoraggio richieste dal PdR.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono stati promossi presso il TAR Campania 4 ricorsi, riguardanti essenzialmente l'attività di distribuzione diretta dei farmaci e gli sconti sulle tariffe.

²⁵ Secondo quanto risulta dai modelli CE, è stata rilevata una spesa superiore di 143 milioni a quanto previsto nel PdR.

²⁶ Il Tavolo ha chiesto alla Regione quali misure intende mettere in atto al fine di conseguire gli obiettivi di risparmio previsti per il 2008 e recuperare i ritardi nel dare attuazione alle gare previste per il 2007.

²⁷ Da questa misura si attendeva un risparmio di 9,7 milioni per il 2007. Il Tavolo ha chiesto alla Regione quali misure ha assunto per recuperare le mancate economie 2007. È stato richiesto inoltre un controllo del 100% delle cartelle cliniche relative a interventi per parti cesarei.

In aggiunta a questi, stanno tuttavia emergendo numerosi casi di contenzioso (su cui la Regione si è impegnata a preparare una relazione) riguardanti il recupero coattivo di crediti e ricorsi al TAR promossi da case di cura private contro provvedimenti regionali di fissazione dei tetti di spesa, o da associazioni di categoria avverso provvedimenti in materia di tariffe delle cure riabilitative e delle prestazioni radiologiche.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione Sicilia

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 612,533 milioni di euro, che la regione ha integralmente coperto.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007¹	- 612,533
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	140,683
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	287,000
- Copertura bilancio regionale ²	188,000
Totale copertura	615,683
Avanzo 2007	3,150

¹Il disavanzo in termini matematici risulta essere di 554,594 milioni, tuttavia il Tavolo e il Comitato rilevano l'iscrizione in bilancio di sopravvenienze attive e insussistenze passive relative ad esercizi precedenti, in relazione ai quali non esiste l'equilibrio di bilancio e che quindi non possono generare risorse finanziarie aggiuntive per la copertura degli oneri derivanti dall'anno 2007. Il risultato viene quindi rideterminato, al netto delle poste rettificative ritenute inidonee alla copertura 2007, in 612,533 milioni di euro.

²La regione ha destinato alla copertura un importo massimo di 250 milioni di euro derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare, di cui solo 188 milioni sono nella disponibilità del Servizio sanitario regionale.

Avendo la Regione sottoscritto il Piano di rientro in data 31 luglio 2007, con ritardo rispetto alle altre Regioni, il monitoraggio del Tavolo e del Comitato è stato diretto a verificare gli adempimenti previsti a decorrere dall'ultimo trimestre dello scorso anno. Alla luce dell'esame condotto fino al mese di marzo 2008, il Tavolo e il Comitato rilevano condizioni di inadempienza, ritardi o incongruenze dei contenuti programmatori e gestionali.

Al riguardo viene sottolineato che, poiché gli equilibri di bilancio raggiunti negli esercizi 2006²⁸ e 2007 dipendono anche dal concorso dei fondi di accompagnamento previsti dalle leggi finanziarie per tali anni, la cui erogazione è condizionata all'attuazione del Piano di rientro, il permanere di tali gravi ritardi – ove configurasse la volontà della Regione di non rispettare l'Accordo - farebbe venir meno la copertura garantita dal concorso statale; si determinerebbe pertanto una situazione di disavanzo che comporterebbe l'applicazione della procedura di cui all'art. 1, comma 174 della legge 311/2004. Il permanere delle criticità riscontrate nella prima verifica potrebbe portare, poi, all'avvio della procedura di cui all'art. 4 del DL 159/2007.

Per quanto riguarda la situazione del debito cumulato al 31 dicembre 2005, la Regione ha avviato le procedure previste dal Piano di rientro:

²⁸ In sede di verifica, è stata accertata l'entità del disavanzo relativo alla gestione 2006, pari a 994 milioni, che la Regione si è impegnata a coprire, anche ricorrendo all'importo di 153 milioni a valere sul Fondo di accompagnamento previsto dalla finanziaria 2006.

- accertamento definitivo e completo della situazione debitoria, con il supporto dell'*advisor* contabile;

- attivazione, con la consulenza di un *advisor* finanziario, delle procedure per l'estinzione anticipata al 2008 del debito sanitario presente sui mercati finanziari, attingendo all'anticipazione di liquidità statale (2.800 milioni di euro) da rimborsare allo Stato in trent'anni, con una rata annuale di 187 milioni di euro (comprensiva della quota interessi).

Gli elementi di criticità sottolineati nella valutazione del Tavolo di verifica e dal Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (31 luglio 2007 – 15 gennaio 2008), tengono conto dei seguenti fattori: il contesto normativo e programmatico, la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano, l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti, l'adeguamento dei flussi informativi (modelli CE e LA).

Per quanto riguarda:

il contesto normativo e programmatico

- provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796. Ad esclusione dell'adempimento previsto alla lettera l) "Piano regionale di contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera" che è stato adottato seppure con ritardo, gli altri provvedimenti previsti (lettere o, r, s, t, u, z) nonché l'adeguamento alle disposizioni in materia di personale (comma 565) non sono stati assolti;

- adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008. Il PSR è stato approvato dalla Regione ma inviato al Tavolo e al Comitato con ritardo rispetto alla scadenza programmata del 31 dicembre 2007 e senza rispettare l'iter previsto per tale procedura; pertanto l'adempimento risulta ancora in fase di valutazione;

- la Regione ha presentato le proposte di intervento per l'adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma) che sono stati approvati dal Tavolo e dal Comitato, in alcuni casi con integrazioni;

- relativamente alla gestione 2006, la regione ha rettificato i dati del consuntivo 2006 a marzo 2008, in conseguenza di rettifiche operate sulla maggior parte dei bilanci aziendali a seguito dell'approvazione degli stessi e presenta un miglioramento rispetto a quanto previsto dal Piano di rientro di 89,9 milioni²⁹. Tuttavia, relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 38 per cento³⁰ dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Ciò fa ritenere, secondo il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA, che allo stato attuale il Piano non può considerarsi operativamente avviato.

²⁹ Disavanzo previsto dal Piano: 1.084,137 milioni; disavanzo effettivo: 994,204 milioni.

³⁰ Si tratta di 46 provvedimenti su 123.

l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti:

- il contenimento e la riduzione della spesa farmaceutica convenzionata rappresenta uno degli obiettivi rilevanti del Piano di rientro, con un impatto sulla spesa previsto per l'anno 2007 di 123,3 milioni di euro da raggiungere con azioni sul controllo dei consumi e sulla riduzione dei costi. I risultati rilevati dai Conti Economici - IV trimestre 2007 della voce "Farmaceutica" registrano, in effetti, un ulteriore risparmio rispetto a quanto previsto dallo stesso Piano di 85,6 milioni di euro. Questo risultato consente alla Regione di riportare i costi per la farmaceutica convenzionata ad un livello vicino a quello nazionale;

- il contenimento della spesa specialistica convenzionata e il potenziamento delle strutture di assistenza territoriale pubblica, riorganizzazione dei servizi destinati all'urgenza e all'emergenza e i rapporti con l'assistenza sanitaria di base. In queste forme di assistenza la criticità è rappresentata da una presenza di strutture pubbliche minoritaria rispetto al privato, da una distribuzione delle stesse fortemente diversificata da provincia a provincia ed, in particolare, da una presenza eccessiva di strutture specialistiche private in confronto alla domanda assistenziale. Il Tavolo e il Comitato rilevano elevate criticità dalla mancata o insufficiente adozione di provvedimenti "cardine" del Piano di rientro come, ad esempio, l'Atto di programmazione regionale sul potenziamento delle strutture territoriali residenziali e semiresidenziali pubbliche (con effetto dal II semestre 2007) e i provvedimenti³¹ diretti alla riduzione dei costi per l'assistenza territoriale residenziale e di riabilitazione erogata dai privati, non approvati in attesa dell'adozione dei provvedimenti di fissazione dei tetti di spesa. Il Tavolo e il Comitato non hanno, inoltre, validato i provvedimenti di rideterminazione degli aggregati regionali e provinciali della specialistica convenzionata come anche i provvedimenti di determinazione del fabbisogno dell'attività sanitaria per singola specialità e conseguentemente manca la direttiva di riduzione delle strutture dirigenziali semplici e complesse;

- la riduzione delle risorse destinate all'assistenza ospedaliera pubblica e privata, con la revisione della rete ospedaliera, la riduzione dell'attività ad alto rischio di inappropriata e il minor ricorso alla mobilità interregionale. La rimodulazione della rete ospedaliera regionale si pone come momento fondamentale delle azioni previste dal Piano di rientro ma ancor più della riconfigurazione del SSR, dovendo rispondere ad obiettivi di ottimale allocazione ed utilizzazione delle risorse economiche e di progressiva ed uniforme espansione delle garanzie di tutela della salute dei cittadini attraverso una coerente ed equa risposta ai bisogni di salute della popolazione. L'impatto sulla spesa previsto dal Piano di rientro per l'anno 2007 era di 45,374 milioni di euro. Il Tavolo e il Comitato rilevano la mancanza o insufficienza nell'adozione di alcuni provvedimenti considerati fondamentali per la realizzazione di tale obiettivo, in particolare quelli relativi alla revisione dei Protocolli d'intesa e definizione degli atti aziendali dei Policlinici universitari, la riduzione per le aziende sanitarie pubbliche dei posti letto per acuti, il Piano Attuativo Aziendale per i servizi ospedalieri 2007-2009, la messa a regime delle Sperimentazioni gestionali e collaborazioni pubblico-privato. I ritardi nell'adozione della nuova rete ospedaliera regionale sono in parte dovuti alla mancanza di dati precisi da parte delle competenti strutture regionali circa il numero effettivo di posti letto accreditati;

- per quanto riguarda le altre misure di contenimento dei costi (personale e acquisto beni e servizi), la Regione ha adottato la direttiva per la riduzione delle strutture dirigenziali complesse e semplici (nella misura del 5% delle strutture complesse e del 10% di quelle semplici) a seguito della rimodulazione delle piante organiche e dell'assetto ospedaliero. La

³¹ Di cui agli obiettivi "Riduzione del 5% dei costi per l'assistenza territoriale residenziale erogata dai privati, a seguito della riduzione delle tariffe giornaliere, con effetto dal 1° ottobre 2007" e "Riduzione del 5% dei costi per l'assistenza territoriale di riabilitazione ex art. 26 legge 833/78, erogata dai privati, a seguito della riduzione delle tariffe giornaliere, con effetto dal 1° ottobre 2007".

direttiva, tuttavia, non può essere efficace in carenza della ridefinizione della rete ospedaliera. Altri interventi previsti nell'ambito dei costi del personale non sono stati approvati dal Tavolo e dal Comitato o non sono stati ancora adottati dalla Regione. Delle azioni previste per il contenimento dei costi di acquisto di beni e servizi, alcune si sono tradotte in provvedimenti presentati al Tavolo e al Comitato, mentre altre devono essere ancora attuate.

l'adeguamento dei flussi informativi: Il Tavolo e il Comitato rilevano che la Regione ha intrapreso un percorso volto al miglioramento della costruzione dei dati che alimentano i CE, grazie al quale nel 2007 sono state correttamente riclassificate alcune partite contabili e gli accantonamenti per i rinnovi contrattuali. Il modello LA, invece, potrà migliorare solo con l'introduzione della contabilità analitica. Si evidenzia, tuttavia, un sostanziale ritardo nel perseguimento di un effettivo rafforzamento della struttura amministrativa e nell'implementazione di procedimenti amministrativi con conseguente indisponibilità di dati e inadeguatezza degli strumenti necessari a rispondere con tempestività alle esigenze di governo e monitoraggio richieste dal Piano di rientro.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono stati notificati al Ministero della salute complessivamente 36 giudizi pendenti presso il TAR Lazio o il TAR Sicilia, riguardanti essenzialmente la fissazione dei tetti di spesa e tariffe, i budget relativi a ogni singolo ente erogatore, l'applicazione dello sconto prescritto dall'art. 1, comma 796, lett. o) della legge 296/06, sulle prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio erogate da strutture private accreditate e l'approvazione del relativo Piano di rientro.