



# **CORTE DEI CONTI**

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

**ELEMENTI PER LA AUDIZIONE DINANZI ALLE COMMISSIONI  
BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA  
CAMERA DEI DEPUTATI SUL DISEGNO DI LEGGE  
FINANZIARIA PER L'ANNO 2008**

- 10 Ottobre 2007 -

## INDICE

<i>I conti pubblici nel 2007 e le prospettive per il 2008</i>	<i>Pag.</i>	<i>1</i>
<i>La manovra sulle entrate</i>	<i>ō</i>	<i>6</i>
<i>Gli interventi sulla spesa: contenuti e aspetti contabili</i>	<i>ō</i>	<i>13</i>
<i>Le spese di personale</i>	<i>ō</i>	<i>16</i>
<i>Le amministrazioni locali e il Patto di stabilità interno</i>	<i>ō</i>	<i>18</i>
<i>La spesa sanitaria</i>	<i>ō</i>	<i>21</i>

**Tavole**

## **I conti pubblici nel 2007 e le prospettive per il 2008**

### **1.**

La condizione dei conti pubblici che emerge dalla Nota di aggiornamento del Dpef 2008-2011 e dalla Relazione previsionale e programmatica per il 2008 rafforza il convincimento della Corte che il controllo della spesa pubblica primaria costituisce, per il nostro paese, l'impegno prioritario e ineludibile della finanza pubblica ma, al tempo stesso, lo specchio di ormai croniche difficoltà ad agire con incisività nei settori più critici. I numerosi tentativi di fissare regole più rigide all'evoluzione della spesa, pur meritori e talvolta innovativi, hanno in definitiva prodotto risultati modesti o solo temporanei sulla dinamica delle categorie di spesa interessate e, a maggior ragione, sull'evoluzione della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche. La sedimentazione di norme e meccanismi amministrativi di salvaguardia ha, sovente, vanificato l'operare delle regole di controllo di nuova introduzione, mentre le difficoltà di natura politico-sociale hanno reso impraticabili percorsi più efficaci di contenimento della spesa nelle aree a maggiore incidenza (come il pubblico impiego e la spesa pensionistica).

La regolazione ha, pertanto, finito per concentrarsi su limitate e ricorrenti categorie di spesa, come i consumi intermedi, con rendimenti decrescenti in ragione dell'esaurimento di margini di azione e della conseguente necessità di correggere in attenuazione il rigore delle regole per non pregiudicare un livello minimo di funzionamento delle amministrazioni pubbliche.

Il contenimento più robusto si è verificato, in questi ultimi anni, nelle spese di investimento, la categoria alla quale avrebbero dovuto, secondo ripetute enunciazioni programmatiche, essere destinate risorse crescenti. Una ulteriore conferma, questa, delle distorsioni prodotte dai troppi vincoli frapposti alla strategia di controllo della spesa.

L'introduzione di continui correttivi alle disposizioni dirette al controllo della spesa ha tuttavia consentito di migliorare, in prospettiva, la tenuta in alcuni settori di rilievo, come la finanza regionale e locale e, in minor misura, la spesa sanitaria. La recente messa a punto di procedure di "spending review", d'altra parte, costituisce un valido

strumento di razionalizzazione e di revisione dei presupposti delle spese delle amministrazioni centrali. Ma si tratta, inevitabilmente, di procedure di complessa attuazione che potranno consentire di ottenere risultati significativi solo nel medio periodo.

Sotto questo aspetto, tuttavia, sarebbe necessario che nella politica di bilancio di breve periodo - pur in assenza di effetti quantitativamente rilevanti - si rispettassero rigorosamente gli obiettivi di riforma di più lungo termine. Analizzando la finanziaria per il 2008 non sempre ciò è riscontrabile; vi si rinvengono, anzi, impostazioni manifestamente in contrasto con tali obiettivi.

## **2.**

Dunque il nodo della questione della finanza pubblica resta, nel breve periodo, non risolto.

Nella annuale relazione sul rendiconto dello Stato, la Corte riassumeva il dilemma osservando che, in assenza di incisive decisioni in materia di spesa pubblica, si sarebbe prospettato "uno scenario di mantenimento della pressione fiscale su valori difficilmente tollerabili sul piano sociale e causa di effetti distorsivi sul piano economico".

Anche il governo, con il Dpef 2008-2011, definiva una impostazione rigorosa, secondo la quale tutti gli oneri di spesa eccedenti i livelli previsti nel quadro di finanza pubblica a legislazione vigente sarebbero stati coperti attraverso la corrispettiva riduzione di altre poste della spesa pubblica primaria.

Il quadro alla base della manovra di bilancio per il 2008 ci prospetta, invece, una situazione dei conti pubblici e scelte di copertura dei maggiori oneri che non possono non destare perplessità e preoccupazione.

Come nel 2006, anche la vicenda del 2007 - come risulta dall'aggiornamento diffuso con la Relazione previsionale - è caratterizzata da una continua revisione verso l'alto delle stime sul gettito fiscale e da un significativo (anche se minore) scostamento della spesa primaria dagli obiettivi programmatici.

Rispetto alle stime di un anno fa (Relazione previsionale per il 2007), le entrate complessive delle amministrazioni pubbliche risulterebbero, per il 2007, superiori per circa 18 miliardi (poco meno di 15 miliardi se si fa riferimento alle sole entrate tributarie). Circa 7 miliardi del maggiore gettito tributario sono stati evidenziati proprio in occasione della diffusione della Nota di aggiornamento del Dpef, documento – quest'ultimo – con il quale il governo (decreto n. 81/07) aveva già adottato la scelta di impiegare parte dell'extragettito allora emerso (circa 7,3 miliardi su un totale di 11 miliardi di maggiori entrate tributarie) per la copertura di spese definite "di natura sociale ed infrastrutturale", ma, in realtà, derivanti dal parziale insuccesso delle misure di contenimento disposte con la legge finanziaria per il 2007. Il maggiore gettito tributario rispetto alle stime del Dpef è stato anch'esso utilizzato – con il decreto legge 159/07 contestuale alla Nota di aggiornamento – per la copertura finanziaria di interventi, prevalentemente di spesa, per alcuni dei quali il Dpef prevedeva il finanziamento a valere sull'esercizio 2008.

Il Documento di programmazione aveva introdotto meritoriamente la distinzione tra previsioni a legislazione vigente e previsioni a politiche invariate, allo scopo di evitare sottostime delle spese destinate comunque ad essere coperte o perché vincolate o perché ritenute, dal governo, necessarie in termini di sostegno allo sviluppo o di finalità sociali.

Nel Dpef lo scostamento per il 2008 tra legislazione vigente e politiche invariate – nullo con riguardo al disavanzo – evidenziava l'esigenza del reperimento di risorse aggiuntive stimate fino a 21 miliardi per la copertura di spese di natura eterogenea, tripartite in impegni sottoscritti, prassi consolidate e nuove iniziative. Copertura da circoscrivere tassativamente entro corrispettive riduzioni di spese.

L'anticipazione al 2007 di parte di tali interventi riguarda per 1,9 miliardi la corresponsione di assegni a contribuenti a basso reddito, per poco meno di 2 miliardi maggiori spese correnti (in particolare derivanti dagli oneri per rinnovi contrattuali nel pubblico impiego relativi al biennio 2006-2007 e ad impegni internazionali a favore di Paesi in via di sviluppo) e infine per circa 3,8 miliardi spese in conto capitale.

Merita in proposito di essere evidenziata una consistente riduzione, rispetto al Dpef, dei finanziamenti ipotizzati per Ferrovie e Anas (rispettivamente da 4 a poco più di un miliardo e da un miliardo a 215 milioni), con una implicita scelta di rinvio dei piani di investimento delle due società. Ciò, infatti, consente di osservare che le maggiori spese finanziate sul 2007 con il maggior gettito solo in parte coincidono con gli "impegni sottoscritti e le prassi consolidate" elencate dal Dpef, corrispondendo ad esigenze di finanziamento di altra natura.

### **3.**

Con l'integrazione degli effetti del decreto legge le spese delle amministrazioni pubbliche nel 2007 risulterebbero cresciute del 5,2 per cento rispetto al 2006, mentre la forte accelerazione delle spese per interessi (+ 10.3 per cento) porterebbe la crescita delle spese totali al 5,7 per cento. Si tratta di valori che, come negli anni trascorsi, eccedono largamente la dinamica del Pil in termini nominali, pur traendo beneficio, contabilmente, dal rinvio al 2008 del perfezionamento dei contratti del pubblico impiego per i comparti diversi dal settore statale.

In condizioni di rallentamento della crescita economica (incorporate negli stessi documenti governativi), di inversione di tendenza delle spese per interessi e di manifesta insufficienza delle azioni di controllo della spesa, la Corte, già in occasione della audizione sul Dpef 2008-2011, aveva espresso riserve sulla scelta del governo di non cogliere appieno le occasioni offerte da un ciclo economico ancora favorevole per condurre una politica di bilancio più rigorosa e più attenta al percorso di riduzione del debito pubblico.

Pertanto, le perplessità non possono che accentuarsi in presenza di una reiterazione della decisione di non destinare l'extragettito emerso in settembre a riduzione del disavanzo tendenziale e del debito; decisione che, tra l'altro, viola il principio fissato dallo stesso governo, in sede di Dpef, di una copertura dei maggiori oneri esclusivamente con correzioni di spesa.

Il punto critico non risiede tanto sul livello accettabile di disavanzo (in fin dei conti il miglioramento strutturale richiesto dalla Commissione europea per il biennio 2006-2007 risulterà ampiamente soddisfatto), quanto sul segnale negativo che si proietta sui margini di manovra futuri: gli equilibri si ricompongono, infatti, a livelli sempre più elevati sia di pressione fiscale (ormai oltre il 43 per cento del Pil) che di spesa pubblica (quasi il 49 per cento del prodotto interno lordo), a conferma di una patologia cronica del nostro paese. Se le sopravvenienze sul fronte delle entrate sono immediatamente assorbite da nuove spese (quasi che ne costituissero la fonte) e non sono, invece, sterilizzate – in una fase di espansione economica – a fine di riduzione di disavanzo e debito, è evidente che i margini di azione saranno ben più ristretti in un contesto economico meno favorevole.

E, pertanto, si affievolisce la prospettiva di un percorso virtuoso verso un alleggerimento del peso complessivo del settore pubblico sull'economia, connotato da una parallela riduzione della pressione tributaria e dell'incidenza della spesa pubblica.

#### **4.**

La manovra di bilancio per il 2008 si muove lungo le discutibili direttrici ora ricordate. Il miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente) avrebbe consentito di rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008, abbassandolo significativamente rispetto al valore indicato nel Dpef (dal 2,2 all'1,8 per cento del Pil). Al contrario la scelta del governo è di proporre una manovra con effetti netti espansivi, così da mantenere fermo l'obiettivo di saldo del Dpef. Il che equivale a correggere in senso peggiorativo il saldo tendenziale.

La manovra per il 2008 risulta pari a circa 11 miliardi, destinati per meno di un terzo a riduzioni di entrate (essenzialmente per sgravi in materia di Ici e affitti), per più della metà a maggiori spese correnti (integrazioni per rinnovi contrattuali, protocollo welfare e altri interventi) e, per il resto, a maggiori spese in conto capitale. Come si è osservato, la copertura della manovra non è confinata, come stabilito dal Dpef, alla riduzione di spese,

ma invece impiega, in primo luogo, il previsto maggior gettito tendenziale (oltre 6 miliardi), mentre il contenimento delle spese riguarderebbe per soli 1,7 miliardi le spese correnti e per 2,9 miliardi le spese in conto capitale.

La conferma dell'obiettivo programmatico di disavanzo (2,2 per cento sul Pil) si dovrebbe, pertanto, realizzare in un quadro di finanza pubblica ancora segnato da una pressione fiscale lievemente superiore a quella, storicamente assai elevata, del 2007 (43 per cento) e da una marginale riduzione dell'incidenza della spesa pubblica complessiva (- 0,4 per cento).

Di seguito si avanzano prime riflessioni sull'impianto della manovra con riguardo sia agli interventi espansivi (sgravi e maggiori spese) che alle modalità di copertura. Una particolare attenzione viene riservata agli interventi che, ad un primo sommario esame, appaiono non privi di rischi o perché non in grado di produrre appieno gli effetti ad essi attribuiti o non coerenti con il disegno di riequilibrio dei conti nel breve termine.

## **La manovra sulle entrate**

### **5.**

Come si è detto, il DDL finanziaria per il 2008 prevede maggiori entrate per 6,9 miliardi dei quali 6,5 derivanti dalla proiezione sul 2008 del maggior gettito, rispetto al Dpef, evidenziato per il 2007 con la Nota di aggiornamento. Una quota molto limitata di maggiori entrate è, poi, connessa all'eliminazione di agevolazioni fiscali soprattutto in materia di prodotti energetici (262 milioni).

Solo meno della metà di tale maggior gettito risulta destinato a riduzioni di imposte (circa 3 miliardi), essendo il resto utilizzato per la copertura di nuove spese.

Gli sgravi riguardano detrazioni ICI sulla prima casa, detrazioni IRE sugli affitti prima casa, disposizioni in materia di IRES e IRAP, limitazioni alle compensazioni IVA di gruppo, proroga di agevolazioni fiscali varie e maggiori crediti d'imposta sulla ricerca. A tal proposito va evidenziato che le nuove disposizioni in materia di IRES e di IRAP finalizzate ad abbassare l'aliquota, da un lato, e ad ampliare la base imponibile, dall'altro,

combinata con le limitazioni che si introducono alle compensazioni IVA di gruppo, hanno nel 2008 un effetto temporaneo di maggior gettito per oltre un miliardo, che si trasforma poi in una speculare ed equivalente perdita di gettito nel 2009, prima che, a partire dal 2010, si concretizzi l'atteso risultato di sostanziale neutralità finanziaria dell'intervento (41 milioni di minor gettito).

## **6.**

Anche se appare probabile –sulla base delle analisi svolte – che, almeno per quanto riguarda il 2007, si realizzino le previsioni aggiornate di maggior gettito delle entrate tributarie, restano preoccupazioni e perplessità di fondo sulle quantificazioni e sull'impostazione stessa della manovra.

Una prima considerazione attiene alla circostanza che non risulta chiaro se l'extra gettito sia stato calcolato tenendo conto dell'andamento di tutte le entrate correnti o dell'aggregato che comprende solo le entrate tributarie ed i contributi sociali.

Dai documenti di bilancio e dagli interventi illustrativi del Governo non risulta, infatti, se l'andamento delle entrate correnti non tributarie abbia costituito oggetto di specifico monitoraggio e di attenta considerazione ai fini della quantificazione dell'extra gettito stimato sia per il 2007 che per il 2008.

Si tratta di un dubbio che va chiarito perché, sulla base del monitoraggio condotto dalla Corte, risulta – a fronte dell'extra gettito stimato per le entrate tributarie - un andamento fortemente negativo delle entrate erariali extra tributarie, che nei primi nove mesi del 2007 registrano, in termini di cassa, un calo superiore al 23 per cento (4,5 miliardi rispetto al corrispondente periodo del 2006). Se la riduzione si dovesse assestare sul 20 per cento entro la fine dell'anno, i conti del bilancio 2007 si chiuderebbero con un minor gettito di entrate extra tributarie di circa 3,6 miliardi (22 miliardi rispetto ai 25,7 miliardi circa delle previsioni assestate). Di conseguenza, l'extra gettito stimato dalla Nota di aggiornamento si ridurrebbe da 5,9 a 2,3 miliardi.

E' tuttavia possibile che - oltre alle cautele imposte dalla mancata destagionalizzazione dei dati del monitoraggio erariale - sia scontato, in termini di conto delle amministrazioni pubbliche, un più favorevole andamento delle altre entrate correnti non erariali degli enti diversi dallo Stato, che incidono per oltre la metà sul totale (54,2 per cento nel consuntivo 2006).

Il chiarimento richiesto proietta, naturalmente i suoi effetti sulle previsioni 2008 e, pertanto, incide sul giudizio relativo alla tenuta della manovra di bilancio.

Il DDL di bilancio prevede, infatti, un incremento delle entrate extra tributarie di 3 miliardi (+11,8 per cento) rispetto alle previsioni assestate del 2007. Ancor più, l'importo iscritto in bilancio (28.704 milioni) comporta un incremento di circa 6,7 miliardi (+30,2 per cento) rispetto alla stima del consuntivo 2007 (22 miliardi) effettuata ipotizzando una riduzione degli incassi delle entrate extra tributarie erariali del 20 per cento, sulla base, come si è visto, dell'andamento registrato nei primi nove mesi del 2007 (-23,5 per cento). In termini di conto economico della P.A., la RPP prevede nel 2008 un aumento delle altre entrate correnti per circa 1,5 miliardi rispetto al 2007 (54,1 miliardi a fronte di 52,6).

## **7.**

Un secondo ordine di perplessità è legato alla decisione di finanziare da subito nuove spese (certe) utilizzando risorse la cui effettiva disponibilità non è stata ancora verificata a consuntivo.

Circa il 72% (5.978 milioni di euro) dei nuovi oneri netti recati dal decreto legge n.159/07 trovano, infatti, copertura mediante utilizzazione delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie nette - quantificate nell'identico importo - rispetto alle previsioni definite dal Dpef 2008/11 per l'anno 2007 ed aggiuntive rispetto a quelle utilizzate a copertura del decreto-legge n. 81 del 2 luglio convertito dalla legge n. 127 del 3 agosto.

Vi è, in proposito, da osservare che non appare rispondente a criteri di buona pratica di bilancio l'utilizzazione anteriormente alla chiusura dell'esercizio di maggiori entrate quantificate a livello presuntivo per far fronte a nuove spese certe: ciò indipendentemente da altri aspetti, tra cui l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Si tratta comunque di una forma di copertura al di fuori delle regole previste dalla legge di contabilità: si ricorda a tale proposito che una forma di copertura per certi versi analoga, ma anzi meno suscettibile di scostamenti a consuntivo, quale l'utilizzazione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente soppressa

proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura.

E' da rilevare, infine, che neppure la determinazione delle maggiori entrate utilizzate a copertura del precedente decreto legge n. 81/07 è stata ancora approvata dal Parlamento.

Le previsioni delle entrate tributarie per il 2007 erano state condotte applicando un'elasticità sensibilmente inferiore a quella teorica stimata dall'OCSE (0,951 rispetto a 1,17). L'approccio prudenziale adottato in via preventiva è pienamente condivisibile perché avrebbe posto al riparo dal rischio di peggioramento del disavanzo in caso di andamento dell'economia più sfavorevole del previsto. Lo stesso approccio sarebbe risultato virtuoso anche ex post, con l'andamento avutosi dell'economia migliore del previsto, se l'extra gettito che ne è conseguito per effetto della sotto stima iniziale fosse servito a consolidare il risanamento dei conti pubblici. Esso sta, invece, portando a decisioni di bilancio che si traducono in aumenti di spesa (in larga parte corrente) anche entrate solo apparentemente addizionali, visto che in buona misura si spiegano con sottostime più o meno consapevoli.

Ciò appare tanto più preoccupante se si tiene conto che a tutt'oggi non si è ancora fatto chiarezza sulla natura delle maggiori entrate registrate negli ultimi due anni, con la conseguenza di incorrere nel rischio di finanziare spese permanenti con entrate che si potrebbero rivelare non strutturali, ma solo temporanee.

A conferma delle incertezze sui fattori di crescita del gettito tributario, possono essere richiamate le forti differenze di valutazione sulla quota di maggior gettito attribuibile, da un lato, ai fattori congiunturali, che va dal 30 al 50 per cento, e, dall'altro, alla lotta all'evasione, che va dal 15 ad oltre il 30 per cento (nelle stime, rispettivamente, della Banca d'Italia e del Ministero dell'economia).

## **8.**

Un altro ordine di osservazioni sulla manovra delle entrate attiene alle incoerenze che possono essere rilevate rispetto ai due obiettivi di fondo stabiliti dal Dpef di luglio, e

peraltro formalmente ribaditi nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP): la riduzione del carico tributario e la netta separazione fra gestione dell'entrata e gestione della spesa, ciascuna obbligata a trovare al proprio interno le risorse necessarie per realizzare interventi migliorativi.

In occasione dell'audizione del luglio scorso, nell'esaminare la credibilità dell'obiettivo di riduzione del carico tributario affermato nel DPEF, la Corte aveva osservato che nel 2007 la pressione fiscale era destinata ad ulteriormente salire.

Al netto degli effetti del trasferimento all'Inps del TFR inoptato, la pressione fiscale raggiungeva, infatti, il 42,4 per cento del PIL, dopo il balzo al 42,3 per cento nel 2006 (1,7 per cento in più rispetto al 40,6 per cento del 2005). Sempre al netto del TFR, la pressione fiscale complessiva veniva prevista in calo di un decimo di punto all'anno a partire dal 2008. Il quadro programmatico del Dpef non sembrava, quindi, scontare un significativo alleggerimento degli oneri tributari e contributivi.

La RPP ribadisce esplicitamente l'obiettivo di riduzione, affermando che "la sfida che il Governo intende affrontare per la tenuta dei conti pubblici è quella di reperire risorse senza appesantire ulteriormente la pressione fiscale, ma agendo il più possibile sul fronte della spesa, in continuità con le azioni intraprese in questi mesi per aumentarne l'efficacia e l'efficienza". In realtà, come già anticipato e come si vedrà meglio in seguito, ben poco è stato ottenuto ed operativamente programmato in termini di riduzione del peso e di miglioramento della qualità della spesa. Sicché appare poco credibile e semplicemente di stile la stessa riaffermazione dell'intento di voler liberare risorse per favorire la crescita e l'equità sociale attraverso l'attuazione di "un programma di riqualificazione della spesa in modo da consentire una graduale riduzione della spesa primaria sul PIL", anche se, si badi bene, solo "a partire dal 2009".

Così come poco convincente appare l'affermazione che l'altro cardine della sfida è "il mantenimento della pressione fiscale al livello del 2007, e successivamente la sua riduzione". Con la manovra della finanziaria 2008 la pressione fiscale, invece, (sempre al netto del TFR inoptato) nel 2008 sale al 42,6 per cento e, pur essendo prevista diminuire di due decimi di punto all'anno nel successivo biennio, nel 2011 resta ancora al 42,1 per cento, e cioè tre decimi di punto al di sopra di quanto programmato a luglio dal DPEF.

**9.**

Circa l'utilizzazione del maggior gettito, la legge finanziaria 2007 stabiliva che le eventuali maggiori risorse rispetto alle previsioni derivanti dalla lotta all'evasione fiscale che si dovessero realizzare nello stesso anno fossero destinate a riduzioni della pressione fiscale finalizzata al conseguimento degli obiettivi di sviluppo e di equità sociale, dando priorità a misure di sostegno del reddito di soggetti incapienti ovvero appartenenti alle fasce di reddito più basse.

La norma precisava che l'utilizzazione delle maggiori entrate fosse possibile se permanenti e in eccesso rispetto alla realizzazione degli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, oltre che non necessarie per coprire interventi urgenti e imprevisi, quali calamità naturali e tutela della sicurezza del Paese.

A tal fine, il comma 5 dell'art. 1 della stessa legge prescrive che, entro il 30 settembre di ogni anno, il Ministro dell'economia e delle finanze presenti al Parlamento una relazione che definisce i risultati derivanti dalla lotta all'evasione, quantificando le maggiori entrate permanenti da destinare a riduzioni della pressione fiscale.

La legge finanziaria 2007, quindi, chiaramente prescriveva che alla riduzione della pressione fiscale, fatte salve le priorità indicate, dovesse essere esclusivamente destinato il maggior gettito riferibile ai risultati permanenti della lotta all'evasione, così come certificato dalla relazione annuale da presentare al Parlamento unitamente alle proposte ed ai documenti di bilancio.

In sede di relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa e di audizione sul Dpef, la Corte aveva sottolineato le cautele con cui tale quantificazione andava operata. E ciò, per almeno due ragioni. La prima riguarda la persistente carenza di idonei meccanismi di rilevazione e di verifica *ex post* dei risultati stimati *ex ante*, in modo spesso molto approssimativo, e quindi con l'elevata probabilità di errori anche molto rilevanti. La seconda cautela deriva dalla scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio che costituiscono la base di riferimento per calcolare il maggior gettito: si tratta, infatti, com'è noto, di un dato che viene determinato sulla base, non già del consuntivo, ma del bilancio assestato emendato dell'anno precedente, con tutte le approssimazioni che ciò comporta e che, per quanto riguarda la manovra 2007, hanno assunto dimensioni inusitate, proprio per le elevate dimensioni del maggior gettito solo da ultimo e solo in parte preso in considerazione ai fini della impostazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Al di là di queste cautele che meritano di essere ribadite, oggi vanno formulate altre due considerazioni. La prima è che, oltre a non risultare coerente con gli obiettivi fissati dal DPEF e dalla Legge Finanziaria 2007 per ciò che attiene alla destinazione prioritaria dell'extra gettito ed al rispetto delle rigorose procedure previste per la sua quantificazione, la proposta manovra di bilancio per il 2008 disattende anche la regola, richiamata dal Dpef, che definisce una netta separazione fra gestione dell'entrata e gestione della spesa, ciascuna obbligata a trovare al proprio interno le risorse necessarie per realizzare interventi migliorativi.

## **10.**

La seconda considerazione di fondo da farsi oggi con riguardo alla manovra di finanza pubblica attiene alla circostanza che l'importo dell'extra-gettito è stato stimato per il 2007 e previsto per il 2008 senza che sia stata redatta la già richiamata relazione prevista dal comma 5 dell'art. 1 della Legge Finanziaria per il 2007. Innovazione, questa, che la Corte aveva salutato con grande apprezzamento, giacché si presentava come una chiara adesione alla buona pratica, da tempo ed insistentemente sollecitata dalla stessa Corte, di adottare, sull'esempio degli altri maggiori paesi europei, una strategia di lotta all'evasione che partisse proprio dalla quantificazione sistematica delle dimensioni del fenomeno e dei risultati concretamente conseguiti con l'azione di contrasto. Tale relazione avrebbe dovuto esplicitare la base informativa e l'iter metodologico seguito per arrivare alle quantificazioni, chiaramente individuando la quota di extra gettito rappresentata dai risultati permanenti della lotta all'evasione.

Come si è prima visto a proposito dei tentativi di stima della quota di maggior gettito 2006 riconducibile ai risultati della lotta all'evasione fiscale, si tratta di un esercizio non facile e dai risultati non scontati, e comunque non chiaramente ed univocamente prevedibili. Ma proprio per questo è importante che le quantificazioni operate non vengano solo affermate o solo genericamente motivate, ma ne sia, invece, analiticamente ed esaurientemente illustrato il procedimento seguito. Diversamente,

come dimostrano le specifiche indagini condotte in proposito dalla Corte con il pieno coinvolgimento dell'Amministrazione, si ottengono risultati ai quali, inevitabilmente, non può essere attribuita alcuna reale attendibilità.

## **Gli interventi sulla spesa: contenuti e aspetti contabili**

### **11.**

Alla copertura della legge finanziaria concorre per poco più del 15 per cento (1.757 milioni) la riduzione delle spese correnti. Per circa 1.332 milioni le risorse di parte corrente sono assicurate dalla razionalizzazione della P.A. e riqualificazione della spesa in gran parte legata (525 milioni) al contenimento dei consumi intermedi, connesso all'attivazione di ulteriori misure per ottimizzare il sistema degli acquisti di beni e servizi. L'acquisizione di tale risparmio presenta qualche profilo di problematicità.

Negli anni passati non hanno certo giovato al conseguimento dei risultati attesi dalla operazione di centralizzazione le continue oscillazioni normative che hanno finito per influire sulla continuità operativa della Consip.

Nella sostanziale invarianza dell'impianto di parziale obbligatorietà delle convenzioni Consip, come ridefinito dalla legge finanziaria per il 2007, vengono per il 2008 introdotte misure per limitare il livello della spesa attraverso, fra l'altro, una corretta pianificazione dei fabbisogni e l'utilizzo di congrui indicatori di spesa, nonché un miglior ancoraggio ai parametri di prezzo-qualità. Si procede poi alla razionalizzazione degli acquisti tramite il sistema a rete regionale. La normativa al riguardo ipotizzata tende ad evitare il rischio di sovrapposizioni e cadute di efficienza complessiva nell'utilizzo delle risorse finanziarie.

La riduzione in misura lineare di 500 milioni dei consumi intermedi derivante dall'articolo 75 si aggiunge a quella disposta dal comma 507 dell'articolo unico della finanziaria 2007, aggravando la situazione di precarietà operativa delle amministrazioni conseguente alla precedenti manovre correttive. In tal modo rischia di riproporsi, nel 2008, la necessità del ricorso ad un provvedimento di urgenza analogo a quello intervenuto nel corrente anno.

Sempre in termini di indebitamento netto, risparmi di spesa per 400 milioni sono attesi dai vincoli posti alle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Non risulta per ora esplicitato il criterio di riferimento al "valore" dell'immobile utilizzato, tanto che dovrà essere l'Agenzia del Demanio a determinarlo entro il mese di febbraio 2008.

Particolari regole restrittive – anche se di portata finanziaria comparativamente modeste – vengono stabilite con l'art. 76 per talune tipologie di spesa (auto di servizio, corrispondenza postale, telefonia), maggiormente esposte ad uno scrutinio di effettiva utilità. Di rilevante significato sono, al suo interno, sotto il profilo dell'innovazione tecnologica, la migrazione dello scambio documentale fra posta ordinaria/posta raccomandata verso la posta elettronica certificata e firma digitale, nonché verso la migrazione ai servizi VoIP, che dovrebbero complessivamente assicurare nel 2008, in termini di indebitamento netto, un risparmio di 25 milioni, fino a raggiungere i 286 milioni nel 2010; si tratta di un complesso di norme che direttamente o indirettamente incidono sulla spesa per consumi intermedi, già reiteratamente oggetto di manovre correttive.

Il loro concentrarsi su tale area discrezionale se, da un lato, può essere condivisibile, nella misura in cui comporta la razionalizzazione della spesa, dall'altro, produce, sulla base dell'esperienza, lo slittamento di una parte degli oneri sugli esercizi successivi.

Con l'art. 83 si procede alla rivisitazione della normativa sul punto recata dalla legge finanziaria per il 2007. Si mira, pertanto, ad introdurre gli strumenti per garantire l'effettiva riduzione dei costi connessi all'uso dei beni pubblici. Le economie di spesa, in termini di indebitamento netto, sono quantificate nella misura di almeno 140 milioni nel 2008. Ma l'articolo in esame manca della necessaria relazione tecnica. Il che non consente una valutazione sulla realizzabilità di tali risparmi.

Con l'art. 89 si provvede a modificare il termine di perenzione dei residui delle spese in conto capitale, abbassandolo da sette a tre anni, e ad introdurre un programma di

ricognizione, con cadenza triennale, dei residui propri di conto capitale, con l'individuazione di quelli per i quali, non ricorrendo più i presupposti per il mantenimento in bilancio, si dovrà procedere alla eliminazione. Gli effetti di tale misura vengono quantificati, nell'allegato 7 al disegno di legge, nell'importo di 1.530 milioni in termini di indebitamento netto ma non sono supportati dalla necessaria relazione tecnica. Trattandosi di residui propri, è da presumere che una parte non marginale delle somme ora eliminate e versate all'entrata del bilancio dello Stato dovrà essere reiscritta nell'apposito fondo per la riassegnazione di residui passivi in conto capitale eliminati per perenzione amministrativa; sono, infatti, debiti riconosciuti verso terzi che continuano ad esistere quali partite patrimoniali negative, cui prima o poi occorrerà far fronte. Per il 2008 lo stanziamento relativo a tale fondo è stato quasi raddoppiato. Resta tuttavia l'esigenza di una attenta valutazione che dimostri l'effetto riduttivo netto sul disavanzo.

## **12.**

Per quanto riguarda il rispetto della disciplina contabile il disegno di legge finanziaria si presta inoltre ad una serie di osservazioni e rilievi, di cui si indicano di seguito quelli più rilevanti.

Un primo rilievo riguarda la deroga alla disciplina contabile generale dell'art. 41 che dispone il mantenimento nel conto dei residui di somme altrimenti costituenti economie di bilancio.

Altrettanto derogatorie alla disciplina contabile generale appaiono le numerose norme di copertura comportanti riduzioni da autorizzazioni di spesa, le quali più propriamente dovrebbero trovare evidenza nella tabella E, ai sensi dell'art. 11 ter della legge n. 468/78 e successive modifiche e integrazioni. Si vedano a titolo esemplificativo l'art. 44, comma 3; l'art. 59; l'art. 63; l'art. 68.

Sempre con riferimento a norme di copertura, non possono non suscitare perplessità talune disposizioni recanti nuovi o maggiori oneri, alle quali sono attribuiti effetti neutrali per la finanza pubblica. Un esempio è costituito dalla conferma di personale a tempo determinato della Croce Rossa: la conseguente proroga di diritto delle convenzioni in essere al 31/12/2006 sembra comportare la conferma dell'onere a carico delle ASL, impossibilitate a ricercare soluzioni più economiche sul mercato.

Nello stesso filone possono collocarsi altre disposizioni, quali quelle recate dall'art. 50, comma 12 (previsione di un "organismo paritetico" senza oneri aggiuntivi); dall'art. 77, comma 8 (riforma della giustizia militare senza oneri).

Singolari appaiono poi coperture predisposte per provvedimenti normativi futuri, quali quello di cui all'art. 62, relativo al fondo per il finanziamento dell'accordo sul welfare, che avrebbe dovuto costituire apposito accantonamento sui fondi speciali per provvedimenti legislativi in corso di cui alle tabelle A e B, ai sensi dell'art. 11 bis della legge contabile, ovvero copertura autonoma sullo stesso collegato sul welfare.

Ancora in tema di copertura, va segnalata la conferma della clausola di salvaguardia di cui al

comma 621 lettera b), dall'art. 1 della legge finanziaria 2007, prevista nell'art. 50, comma 2, del ddl: trattasi di taglio lineare degli stanziamenti di parte corrente, escluso il personale, del Dicastero dell'Istruzione, la cui concreta realizzabilità già nel 2007 appare del tutto problematica. Quanto alle limitazioni poste alle riassegnazioni di entrate previste dall'art. 79, la deroga alla disciplina contabile interessa significativamente importi versati da terzi in entrata al fine di acquisire servizi dell'Amministrazione, a titolo di corrispettivo. Il che può incidere negativamente sull'operatività minima delle Amministrazioni.

## **Le spese di personale**

### **13.**

Nella finanziaria per il 2008 il Governo mantiene la scelta, adottata negli ultimi anni, di rinviare l'individuazione delle risorse necessarie per la definizione dei rinnovi contrattuali del biennio di competenza (2008-2009), confermando un sistematico disallineamento temporale tra programmazione finanziaria e decorrenza dei contratti. Si tratta di una scelta non priva di implicazioni negative rilevanti. La manovra si limita, quindi, a reperire le risorse necessarie a chiudere la precedente tornata negoziale e ad assicurare i benefici già previsti dagli accordi tra il Governo e le parti sociali, sia con riferimento al personale statale sia, in parte e con modalità diverse, a quello appartenente ad altri settori della pubblica amministrazione.

La contrattazione collettiva relativa al quadriennio normativo 2006-2009 ed al primo dei due bienni economici, avviata lo scorso mese di maggio, ha portato alla stipula dei soli contratti collettivi relativi al comparto ministeri (14 settembre) e a quello concernente il personale degli enti pubblici non economici (1 ottobre), certificati con osservazioni e raccomandazioni dalla Corte. Entro il primo dicembre 2007 dovrebbe essere sottoscritto il contratto relativo al personale della scuola che rappresenta oltre il 50 per cento del personale statale.

Risultano altresì già trasmessi al competente ufficio di controllo preventivo della Corte i decreti presidenziali approvativi delle intese relative al personale delle forze armate e dei corpi di polizia. Quanto sopra a fronte di una previsione del Dpef di una stipula nel 2007 di tutti i contratti del settore statale.

Sulla base delle risorse rese disponibili con la finanziaria dello scorso anno, i contratti sinora stipulati hanno disposto solo incrementi della retribuzione fissa, mentre l'attuazione degli istituti di incentivazione della produttività del personale e, in particolare l'innovativa disciplina degli incarichi di elevata professionalità troveranno copertura nei nuovi stanziamenti previsti con la finanziaria per il 2008

In particolare la finanziaria per il 2008 dovrebbe garantire:

- le risorse necessarie per la retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli incrementi retributivi e per la corresponsione degli incrementi connessi agli aumenti di produttività per il personale del settore statale e per quello in regime di diritto pubblico;

- le risorse necessarie per estendere anche ai comparti del settore non statale l'esecuzione dei citati accordi 6 aprile e 29 maggio 2007 (rispettivamente per la retrodatazione della decorrenza delle competenze stipendiali e l'ulteriore finanziamento della contrattazione integrativa).

Parte di tali risorse sono impiegate dal decreto legge n. 159/07 che (art. 15) prevede uno stanziamento di 1.000 milioni di euro (al lordo di Irap e contributi) per la retrodatazione degli incrementi stipendiali al 1 febbraio 2007, relativamente ai contratti che saranno stipulati entro il 1 dicembre dell'anno in corso, con riferimento al personale statale contrattualizzato (550 milioni), alle categorie in regime di diritto pubblico (400 milioni) e, infine, al personale delle altre pubbliche amministrazioni (50 milioni). La scelta appare diretta ad un duplice obiettivo: da un lato quello di destinare parte delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie alla copertura di oneri di personale per contratti da tempo scaduti e, dall'altro, quello di imputare pressoché per intero alla competenza economica dell'esercizio 2007, attraverso l'anticipata erogazione dei benefici, gli effetti dei contratti stipulati entro il primo dicembre 2007.

#### **14.**

Come si è detto la finanziaria per il 2008 prevede, in relazione ai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008 - 2009, solo la corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale.

In tal modo viene di fatto istituzionalizzato il rinvio della contrattazione quanto meno all'esercizio successivo a quello di teorica vigenza degli accordi. Ciò determina ben note conseguenze negative in termini di incremento dei costi di personale, sottolineate, da ultimo, nel Libro verde sulla spesa pubblica. In particolare, la Corte ha più volte descritto e quantificato il costo in termini di maggiori benefici concessi agli interessati a causa del ritardo nella definizione degli assetti economici. Si tratta di una sorta di *premio* derivante anche dal particolare meccanismo di aggiornamento della base di calcolo per la quantificazione dei benefici contrattuali, descritto e quantificato nell'ultimo referto della Corte sul costo del lavoro pubblico.

Il riallineamento temporale dei contratti costituisce il presupposto indispensabile per una coerente definizione previsionale del quadro finanziario e per attuare i principi posti nel protocollo di intesa sulla riorganizzazione dell'amministrazione e la produttività del lavoro, di fatto inapplicabile se i contratti coprono un arco temporale in tutto o in gran parte trascorso.

Sotto il profilo della coerenza delle politiche di personale con gli obiettivi di controllo della spesa, l'esame degli accordi stipulati relativamente alla tornata contrattuale 2006-2007 evidenzia tendenze non rassicuranti. Le risorse da destinare alla produttività vengono, infatti, pressoché per intero destinate a finanziare passaggi di livello economico o l'attribuzione di posizioni organizzative di elevata responsabilità da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali, attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non già dalle esigenze organizzative di ciascun ente.

Il rischio, anche in relazione ai requisiti previsti per le procedure concorsuali, è quello di trasformare i predetti istituti - e, in particolare la mobilità orizzontale - in una sorta di salario di anzianità da corrispondere, sia pure con diverse decorrenze temporali, a tutti gli interessati.

## **Le Amministrazioni locali e il Patto di stabilità interno.**

### **15.**

Di limitato rilievo finanziario sono le norme della manovra riguardanti le amministrazioni territoriali. L'inserimento nella finanziaria di alcune disposizioni già previste nel disegno di legge sui costi della politica comporta una riduzione delle spesa delle amministrazioni territoriali (-180 milioni) che in parte compensa la maggiore spesa prevista con la revisione del Patto di stabilità interno (+280 milioni).

Confermato il riferimento al saldo di bilancio, le modifiche introdotte puntano a rimuovere alcune difficoltà sorte con l'applicazione del Patto nel 2007: lo sforzo richiesto agli enti che nel periodo di riferimento risultavano in avanzo (a cui veniva chiesto un ulteriore

miglioramento); l'impossibilità per gli enti con avanzi di amministrazione di utilizzarli per finanziare spese di investimento; l'incidenza di entrate da alienazioni patrimoniali non ripetibili sulla possibilità di rispettare gli obiettivi programmatici.

Le modifiche apportate al Patto (che traggono origine dall'accordo sottoscritto lo scorso 26 settembre tra Governo e enti locali) prevedono l'azzeramento del contributo al miglioramento dei saldi per gli enti in surplus; il riferimento ad un saldo obiettivo calcolato in forma ibrida (calcolato non più in termini sia di cassa che di competenza ma secondo un unico valore misto, in cui le poste di parte corrente sono contabilizzate per competenza, mentre quelle di parte capitale per cassa); la deduzione dall'obiettivo programmatico dei proventi da alienazione eccedenti una soglia prefissata.

## **16.**

Le modifiche introdotte vanno considerate sotto due diverse prospettive. Dal punto di vista della funzionalità del meccanismo, le variazioni introdotte sembrano andare nella direzione auspicata, consentendo di attribuire al Patto un assetto più stabile. Il riferimento alla competenza ibrida consente di "liberare" somme in precedenza congelate. Il nuovo trattamento previsto per gli enti in surplus ne riduce (anche se non elimina) la penalizzazione. Il riferimento alla competenza ibrida permette infatti di programmare nuovi investimenti anche in disavanzo, senza tuttavia poterne prevedere il pagamento, se non attraverso una riduzione degli impegni di parte corrente. Si conferma quindi un regime di maggior favore nel ricorso ad indebitamento per gli enti che nel periodo base avevano disavanzi di cassa di rilievo.

Come più volte osservato dalla Corte, è importante che, nel ridefinire le norme che governano il contributo delle Amministrazioni locali al rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita, si ricorra a sistemi che, pur garantendo il rispetto degli obiettivi, non ostacolino le scelte di investimento degli enti. A ciò sembrava meglio concorrere, in attesa del ridisegno previsto con la definizione della delega per il federalismo fiscale, la previsione normativa, già tratteggiata in un primo testo della

finanziaria per il 2007 e ripresa nell'accordo dello scorso 26 settembre tra Stato e Enti locali, di un meccanismo di compensazione dell'indebitamento tra enti. Esso renderebbe compatibile il ricorso all'indebitamento per esigenze di investimento di ciascun ente con il rispetto complessivo del Patto di stabilità, senza il ricorso a limiti rigidi basati sui risultati di esercizi passati.

Più difficile è, al momento, valutare l'impatto che potranno avere tali modifiche sulla tenuta dei risultati di contabilità pubblica, al di là di quelli quantificati e relativi alla modifica prevista per gli enti in avanzo. Si pongono le condizioni per una accelerazione dei pagamenti (almeno di quelli correnti non più soggetti ad un vincolo specifico) e per una programmazione meno stringente delle spese in conto capitale.

L'andamento scontato nel quadro tendenziale per le amministrazioni territoriali contenuto nel Dpef (e non modificato in sede di Nota di variazione) risulta particolarmente favorevole con tassi di crescita della spesa ben al di sotto di quelli medi annui degli anni più recenti.

La previsione a legislazione vigente registrava nel 2007 una contrazione della spesa corrente al netto della sanità di poco meno del 2 per cento rispetto al 2006. Nel periodo 2008-2011 l'aumento era, in media, di poco superiore ad un punto percentuale all'anno contro una crescita del prodotto in termini nominali del 3,9 per cento annuo. Tra il 2003 e il 2006 lo stesso aggregato di spesa è cresciuto ad un tasso medio annuo del 4,2 per cento, circa un punto in più del prodotto.

Il quadro di previsione sconta, poi, una significativa ripresa della spesa in conto capitale, sorretta anche dalle misure introdotte con il decreto legge n. 81.

Per il 2007 la crescita della spesa in conto capitale è stimata nel Dpef del 3,5 per cento, frutto di una forte accelerazione degli investimenti fissi lordi (+5,5 per cento), compensati da una flessione delle altre spese in conto capitale (-1,7 per cento). Dal 2009, la crescita della spesa per investimenti supera quella del Pil nominale di più di un punto all'anno.

## **17.**

Positivi gli sviluppi previsti da due norme che riguardano il sistema di monitoraggio e la ricerca di meccanismi che consentano di ridurre l'esposizione debitoria degli enti territoriali.

Con la prima si prevede di affiancare al sistema informativo già operativo (Siope) riferito ai dati di cassa uno che consenta di monitorare in corso d'anno gli accertamenti e gli impegni assunti dagli enti. L'avvio di un tale sistema che si accompagni con il processo

di armonizzazione dei principi contabili e di una classificazione economica e funzionale per tutti gli enti (come previsto nel disegno di legge delega sul federalismo fiscale), rappresenta un passo importante per un effettivo controllo della dinamica della spesa. Ciò, per evitare, come avvenuto in passato, che al rispetto formale del Patto non ne corrisponda uno sostanziale, con un inevitabile peggioramento della dinamica della spesa.

Con la seconda si dispone la costituzione di una commissione con l'incarico di individuare meccanismi per il riequilibrio del comparto degli enti locali in merito allo stock di debito e alla sua sostenibilità. La scelta operata si integra con quella già assunta con la finanziaria per il 2007 e volta a potenziare l'attività di supervisione e controllo da parte del Ministero dell'economia previsto dalla finanziaria per il 2007, con la comunicazione preventiva delle operazioni derivate da parte degli enti territoriali.

## **La spesa sanitaria.**

### **18.**

In campo sanitario la manovra finanziaria conferma la scelta operate con il Patto per la salute. Si rafforzano le misure destinate a rendere più stringenti gli obiettivi di riequilibrio concordati con le regioni in disavanzo strutturale. A questo è funzionale la previsione, in caso di inadempimento, di misure di commissariamento della sanità regionale anche nel corso dell'esercizio.

Si introduce una revisione delle norme che regolano la spesa farmaceutica, prevedendo la definizione di quote specifiche per i produttori e conseguente attribuzione agli stessi dei ripiani regionali in caso di eccessi di spesa, o alle amministrazioni regionali nel caso che detti eccessi siano prodotti da somministrazione diretta.

Si individuano le risorse necessarie a dare attuazione a quanto concordato in sede di piani di rientro per la copertura delle posizioni debitorie regionali. I 9,1 miliardi stanziati per il 2008 (regolazioni debitorie) consentono la sostituzione di debiti regionali

particolarmente onerosi con debito da rimborsare allo Stato a tassi notevolmente più contenuti e su un orizzonte trentennale.

## **19.**

I dati finora disponibili e le revisioni successive nelle previsioni di spesa danno della gestione della politica sanitaria una immagine positiva, ma non priva di incognite di rilievo per gli equilibri di finanza pubblica.

Nella Nota di aggiornamento, la spesa sanitaria è rivista in crescita rispetto all'importo previsto nel Dpef: l'importo raggiunge i 103,6 miliardi (109,2 miliardi e a 111,5 miliardi nel biennio successivo). In base alla legge finanziaria per il 2007, che recepisce il Patto della salute firmato un anno fa, la spesa programmata doveva raggiungere i 101,7 miliardi nell'anno in corso (con un aumento a 104,7 e a 107,9 miliardi rispettivamente nel 2008 e nel 2009).

L'importo è stato rivisto in crescita con la RUEF e poi con il DPEF: 102,6 miliardi per il 2007 (108,4 miliardi nel 2008 e 110,7 nel 2010).

L'aumento ulteriore previsto con la Nota di aggiornamento (+1 050 miliardi) è attribuito, per 250 milioni, alla più elevata spesa sanitaria della regione Sicilia, che ha sottoscritto il Piano di rientro solo a fine luglio, e, per i restanti 800 milioni di euro, ad altre regioni che non hanno firmato i Piani di rientro. Un aumento che modifica il livello della spesa anche negli anni 2008-2011 (oltre 800 milioni annui). Nonostante tali correzioni, la spesa sanitaria rallenta la sua dinamica prefigurando una variazione nell'anno di poco superiore al 2 per cento (+2,1). Un risultato nettamente più contenuto di quello del 2006 (+5,8 per cento) e in generale di quello medio del triennio 2003-2006 (+6,4 per cento).

Sul risultato previsto per il 2007 ha influito l'efficacia delle misure di controllo della dinamica della spesa farmaceutica assunte a livello centrale (AIFA) e a livello decentrato, specie nelle regioni soggette ai piani di rientro. La spesa farmaceutica convenzionata ha registrato, secondo le rilevazioni di Federfarma, un rallentamento nei primi sette mesi dell'anno, contraendosi, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, del 8,9 per cento.

A fronte di tale dinamica nell'anno in corso, nel 2008 la spesa è prevista crescere di circa il 5,4 per cento (109,2 miliardi), anche, ma non solo, per lo slittamento dal 2007 degli effetti dei rinnovi contrattuali. La differenza con gli importi previsti in sede di Patto della salute è, in termini assoluti, di poco inferiore ai 5 miliardi di euro.

Una previsione a legislazione vigente che, tuttavia, non considera gli incrementi dei redditi da lavoro previsti in seguito ai memorandum di intesa di aprile e maggio scorsi, con l'estensione anche al 2007 degli aumenti inizialmente previsti a partire dal 2008. Gli oneri a ciò connessi producono una ulteriore crescita delle somme da riconoscere come arretrati che ricadono sull'esercizio e che vengono coperti con un'integrazione del contributo dello Stato al FSN (circa 661 milioni di euro).

La spesa per il 2008, quindi, in una previsione a politiche invariate, si riporterebbe su livelli del 6,9 per cento in termini di Pil (gli stessi raggiunti nel 2006) rispetto al 6,7 indicato dal quadro tendenziale. Va, infine, rilevato che gli importi così determinati non considerano:

- gli oneri per il rinnovo contrattuale per la tornata 2008-2010 destinati ad incidere sugli anni successivi;
- le somme necessarie per l'eventuale conferma anche per gli anni successivi al 2007 dell'eliminazione dei tickets per la specialistica, che comporterebbe un maggior onere di 834 milioni (di cui 417 di minori entrate e 417 di maggiore spesa);
- gli eventuali sfondamenti della spesa delle regioni oggetto di piani di rientro.

Rispetto al quadro finanziario previsto nel Patto della salute si porrebbero, dunque, le condizioni per un adeguamento delle somme riconosciute per la sanità o un aumento della pressione fiscale a livello regionale.

Tali andamenti non possono che confermare come il controllo della spesa sanitaria rimanga lo snodo fondamentale per il governo della finanza decentrata.

Come rilevato dalla Corte anche nelle analisi sul rendiconto, l'adeguamento delle risorse e la piena responsabilità regionale nella copertura di eccessi di spesa rispetto al profilo concordato e, per le amministrazioni in disavanzo strutturale, l'onere di gestire politiche di rientro su basi pluriennali costituiscono scelte coerenti con l'urgenza di garantire l'avvio di un effettivo processo di risanamento.

Con il Patto per la salute, il Governo ha dimostrato di voler seguire, potenziandola, l'impostazione frutto degli accordi del 2005 e della manovra 2006. Il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni. La recente mobilitazione di ulteriori risorse destinate ad alleggerire la chiusura di gestioni finanziarie del passato richiede un'attenta valutazione degli esiti dei Piani di rientro. Non si può ignorare che vi sono amministrazioni che hanno dimostrato da tempo di saper rispettare gli obiettivi di politica sanitaria e di bilancio anche attivando la leva fiscale regionale; mentre altre hanno invece ritardato l'aggiustamento contando sul vincolo di bilancio non stringente e sul ripiano dei disavanzi. E' indispensabile che il finanziamento delle realtà meno efficienti sia oggi strettamente condizionato a miglioramenti significativi nella gestione.

Sia per l'eliminazione di aree di inappropriatazza delle prestazioni, che per governare processi di estensione dell'intervento pubblico alle aree più critiche dell'assistenza, è necessario poter contare su misure di compartecipazione alla spesa, sulla attivazione di strumenti di controllo della domanda e su una attenta analisi delle prestazioni da ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza. Prioritario è, quindi, procedere secondo quanto indicato dal Governo in sede di Dpef (ma che per ora non ha ancora ricevuto attuazione) ad una rivisitazione complessiva del meccanismo delle esenzioni e prevedere soglie di accesso differenziato ad alcune prestazioni in base anche a indicatori di reddito.

# TAVOLE

## La manovra finanziaria per il 2008

Interventi	(importi in milioni)			Copertura	(importi in milioni)		
	2008	2009	2010		2008	2009	2010
<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>2.984</b>	<b>4.509</b>	<b>3.433</b>	<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>6.892</b>	<b>5.935</b>	<b>6.338</b>
Riduzioni ICI sgravi affitti e agevolazioni relative alla casa	2.796	2.121	2.694	Maggior gettito previsto (1)	6.531	4.973	5.375
Contribuenti minimi, compensazioni, società di comodo e non operative	314	835	535				
Disposizioni in materia di Ires	-1.034	1.021	41	Altre maggiori entrate	262	262	263
Proroga di agevolazioni fiscali	792	382	6				
Maggiori crediti di imposta su ricerca	117	150	157	Minori crediti di imposta	100	700	700
<b>MAGGIORI SPESE CORRENTI</b>	<b>6.225</b>	<b>4.719</b>	<b>6.241</b>	<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>	<b>1.757</b>	<b>2.036</b>	<b>2.494</b>
<b>Pubblico impiego</b>	<b>1.877</b>	<b>738</b>	<b>761</b>	<b>Pubblico impiego</b>	<b>103</b>	<b>126</b>	<b>186</b>
Integrazione rinnovi contrattuali	1.443	427	427	Riduzioni di spese per il pubblico impiego	103	126	186
Concorso dello Stato al finanziamento SSN e altri enti settore pubblico	379	217	217				
Altre spese pubblico impiego	56	94	117				
<b>Spese delle Amm. Pubbliche</b>	<b>1.244</b>	<b>909</b>	<b>567</b>	<b>Spese delle Amm. Pubbliche e riqualificazione</b>	<b>1.332</b>	<b>1.587</b>	<b>1.985</b>
Efficienza e efficacia sistema universitario	320	350	370	Rideterminazione acquisto beni e servizi (consumi intermedi) + VIOP	525	840	1.186
Modifica patto di stabilità	280	210	0	Spese enti territoriali	177	177	239
Altre spese della PA	644	349	197	Riassegnazione entrate - fondi da ripartire	300	300	300
				Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria e straordinaria enti pubblici - costo immobili in uso	150	150	150
				Costo degli immobili in uso amm. Stato	140	80	70
				Altre minori spese PA	40	40	40
<b>Altri interventi</b>	<b>643</b>	<b>378</b>	<b>388</b>	<b>Altri interventi</b>	<b>323</b>	<b>323</b>	<b>323</b>
Fondo compartecipazione gettito accise	101	101	101	Tetto alla compensazione dei crediti di imposta	323	323	323
Eccedenze di spesa	200	200	200				
Altri interventi	341	76	86				
<b>Previdenza</b>	<b>1.278</b>	<b>1.231</b>	<b>2.752</b>				
Protocollo welfare	1.278	1.231	2.752				
<b>Tabelle finanziaria (2)</b>	<b>1.183</b>	<b>1.463</b>	<b>1.773</b>				
<b>MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>2.315</b>	<b>1.467</b>	<b>1.618</b>	<b>MINORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>2.874</b>	<b>2.723</b>	<b>2.460</b>
<b>Interventi per lo sviluppo</b>	<b>155</b>	<b>328</b>	<b>527</b>	<b>Spese delle Amm. Pubbliche</b>	<b>850</b>	<b>885</b>	<b>915</b>
Legge obiettivo	50	200	400	Legge obiettivo	400	420	440
Altri interventi per lo sviluppo	105	128	127	Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria e straordinaria- enti pubblici	450	465	475
<b>Altri interventi</b>	<b>1.010</b>	<b>684</b>	<b>411</b>	<b>Riqualificazione della spesa</b>	<b>2.024</b>	<b>1.838</b>	<b>1.545</b>
Fondo trasporto pubblico locale	350	100	50		1.530	1.340	1.310
Rischio idrogeologico	265	265	0		265	265	0
Crediti d'imposta ricerca	117	136	143	Autotrasporto	170	170	170
Autostrade del mare - Ecobonus	77	77	77	Altre misure di riqualificazione della spesa	60	64	66
Altri interventi	201	106	141				
<b>Tabelle finanziaria (2)</b>	<b>1.150</b>	<b>455</b>	<b>680</b>				
<b>TOTALE</b>	<b>11.524</b>	<b>10.695</b>	<b>11.292</b>		<b>11.524</b>	<b>10.695</b>	<b>11.292</b>

(1) Importo calcolato a pareggio della copertura

(2) Importi in termini di indebitamento netto stimati in base alla natura degli stanziamenti delle tabelle della finanziaria

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia

## La manovra finanziaria per il 2008

Interventi	composizione %			Copertura	composizione %		
	2008	2009	2010		2008	2009	2010
<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>25,9</b>	<b>42,2</b>	<b>30,4</b>	<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>59,8</b>	<b>55,5</b>	<b>56,1</b>
Riduzioni ICI sgravi affitti e agevolazioni relative alla casa	24,3	19,8	23,9	Maggior gettito previsto	56,7	46,5	47,6
Contribuenti minimi, compensazioni, società di comodo e non operative	2,7	7,8	4,7		0,0	0,0	0,0
Disposizioni in materia di Ires	-9,0	9,5	0,4	Altre maggiori entrate	2,3	2,5	2,3
Proroga di agevolazioni fiscali	6,9	3,6	0,1	Minori crediti di imposta	0,9	6,5	6,2
ricerca	1,0	1,4	1,4				
<b>MAGGIORI SPESE CORRENTI</b>	<b>54,0</b>	<b>44,1</b>	<b>55,3</b>	<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>	<b>15,2</b>	<b>19,0</b>	<b>22,1</b>
<b>Pubblico impiego</b>	<b>16,3</b>	<b>6,9</b>	<b>6,7</b>	<b>Pubblico impiego</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>
Integrazione rinnovi contrattuali Concorso dello Stato al finanziamento SSN e altri enti settore pubblico	12,5	4,0	3,8	Riduzioni di spese per il pubblico impiego	0,9	1,2	1,6
Altre spese pubblico impiego	3,3	2,0	1,9				
	0,5	0,9	1,0				
<b>Spese delle Amm. Pubbliche</b>	<b>10,8</b>	<b>8,5</b>	<b>5,0</b>	<b>Spese delle Amm. Pubbliche e riqualificazione</b>	<b>11,6</b>	<b>14,8</b>	<b>17,6</b>
Efficienza e efficacia sistema universitario	2,8	3,3	3,3	Rideterminazione acquisto beni e servizi (consumi intermedi) + VIOP	4,6	7,9	10,5
Modifica patto di stabilità	2,4	2,0	0,0	Spese enti territoriali	1,5	1,7	2,1
Altre spese della PA	5,6	3,3	1,7	Riassegnazione entrate - fondi da ripartire	2,6	2,8	2,7
				Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria e straordinaria enti pubblici - costo immobili in uso	1,3	1,4	1,3
				Costo degli immobili in uso amm. Stato	1,2	0,7	0,6
				Altre minori spese PA	0,3	0,4	0,4
<b>Altri interventi</b>	<b>5,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>Altri interventi</b>	<b>2,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>
Fondo compartecipazione gettito accise	0,9	0,9	0,9	Tetto alla compensazione dei crediti di imposta	2,8	3,0	2,9
Eccedenze di spesa	1,7	1,9	1,8				
Altri interventi	3,0	0,7	0,8				
<b>Previdenza</b>	<b>11,1</b>	<b>11,5</b>	<b>24,4</b>				
Protocollo welfare	11,1	11,5	24,4				
<b>Tabelle finanziaria</b>	<b>10,3</b>	<b>13,7</b>	<b>15,7</b>				
<b>MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>20,1</b>	<b>13,7</b>	<b>14,3</b>	<b>MINORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>24,9</b>	<b>25,5</b>	<b>21,8</b>
<b>Interventi per lo sviluppo</b>	<b>1,3</b>	<b>3,1</b>	<b>4,7</b>	<b>Spese delle Amm. Pubbliche</b>	<b>7,4</b>	<b>8,3</b>	<b>8,1</b>
Legge obiettivo	0,4	1,9	3,5	Legge obiettivo	3,5	3,9	3,9
Altri interventi per lo sviluppo	0,9	1,2	1,1	Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria e straordinaria- enti pubblici	3,9	4,3	4,2
<b>Altri interventi</b>	<b>8,8</b>	<b>6,4</b>	<b>3,6</b>	<b>Riqualificazione della spesa</b>	<b>17,6</b>	<b>17,2</b>	<b>13,7</b>
Fondo trasporto pubblico locale	3,0	0,9	0,4				
Rischio idrogeologico	2,3	2,5	0,0				
Crediti a imposta investimenti ricerca	1,0	1,3	1,3	Autotrasporto	1,5	1,6	1,5
Autostrade del mare - Ecobonus	0,7	0,7	0,7	Altre misure di riqualificazione della spesa	0,5	0,6	0,6
Altri interventi	1,7	1,0	1,3				
<b>Tabelle finanziaria</b>	<b>10,0</b>	<b>4,3</b>	<b>6,0</b>				
<b>TOTALE</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

## La spesa sanitaria

	2006	Previsioni legge finanziaria 2007			media 2003-2006	media 2007-2009
		2007	2008	2009		
<b>Spesa sanitaria</b>	<b>101.427</b>	<b>101.702</b>	<b>104.665</b>	<b>107.871</b>		
<i>quota su PIL</i>	6,87	6,74	6,73	6,71		
<i>tasso di crescita</i>	5,84	0,27	2,91	3,06	6,44	2,08
Pil (in miliardi di euro)	1.469	1.510	1.561	1.615		
tasso di crescita nominale	3,6	2,8	3,4	3,4	3,2	3,2

	2006	Dpef 2008 - 2011 - Quadro tendenziale					media 2003-2006	media 2007-2009	medio 2008-2011
		2007	2008	2009	2010	2011			
<b>Spesa sanitaria</b>	<b>101.427</b>	<b>102.555</b>	<b>108.390</b>	<b>110.756</b>	<b>114.954</b>	<b>119.115</b>			
<i>quota su PIL</i>	6,87	6,65	6,75	6,65	6,67	6,68	6,55	6,69	6,69
<i>tasso di crescita</i>	5,84	1,11	5,69	2,18	3,79	3,62	6,44	2,99	3,82
Pil (in miliardi di euro)	1.475	1.541	1.606	1.665	1.724	1.784			
tasso di crescita nominale	3,7	4,5	4,2	3,7	3,5	3,5	3,3	4,1	3,7

	2006	Nota di aggiornamento					media 2003-2006	media 2007-2009	medio 2008-2011
		2007	2008	2009	2010	2011			
<b>Spesa sanitaria</b>	<b>101.427</b>	<b>103.605</b>	<b>109.190</b>	<b>111.580</b>	<b>115.805</b>	<b>119.991</b>			
<i>quota su PIL</i>	6,87	6,71	6,80	6,72	6,74	6,76	6,55	6,75	6,76
<i>tasso di crescita</i>	5,84	2,15	5,39	2,19	3,79	3,61	6,44	3,24	3,75
Ulteriori oneri									
Adeguamento accordo contratti			661	400	400	400			
Rinnovo 2008-2009			da definire						
Spesa sanitaria a politiche invariate		<b>103.605</b>	<b>109.851</b>	<b>111.980</b>	<b>116.205</b>	<b>120.391</b>			
<i>quota su PIL</i>		6,71	6,84	6,75	6,77	6,78	6,55	6,77	6,78
<i>tasso di crescita</i>		2,15	6,03	1,94	3,77	3,60	6,44	3,37	3,84
Pil (in miliardi di euro)	1.475	1.544	1.605	1.660	1.717	1.776			
tasso di crescita nominale	3,7	4,6	4,0	3,4	3,5	3,4	3,3	4,0	3,6