

MEMORIA ORALE

I PRINCIPALI SALDI DI FINANZA PUBBLICA

Nell'ambito dei dati di consuntivo vengono prioritariamente in rilievo gli aggregati di finanza pubblica direttamente o indirettamente significativi per il rispetto dei vincoli comunitari.

Va ricordato che con l'art. 104 del trattato di Maastricht, approvato nel 1992, si stabilì che gli Stati nazionali debbono assicurare l'equilibrio delle finanze pubbliche, in modo da non pregiudicare il valore della moneta comune e gli interessi degli altri Stati aderenti. Il Protocollo sulla Procedura per i disavanzi eccessivi, in attuazione della norma appena citata, fissò i valori limite dell'indebitamento e del debito pubblico:

- il 3% per il rapporto tra indebitamento pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato;
- il 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Dato che, secondo le regole comunitarie, l'indebitamento e il debito vanno relazionati alla consistenza del PIL, si deve preliminarmente considerare la evoluzione della situazione economica interna.

Il Prodotto Interno Lordo è cresciuto nel 2007 in termini reali dell'1,5%, in calo rispetto al 2006 (+1,9%).

L'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è stato pari all'1,9% del PIL, valore più basso nel decennio ed inferiore di 1,5 punti rispetto al 2006.

Il dato è notevolmente migliore rispetto all'obiettivo (2,8%) che, nel 2006, era stato prima fissato dal Documento di programmazione economica e finanziaria a luglio e successivamente confermato dalla Relazione previsionale e programmatica a settembre e dal Programma di stabilità a dicembre. Ancora marcato il divario rispetto alle previsioni governative del 2007 (2,3% in marzo, secondo la Relazione unificata sulla economia e la finanza pubblica; 2,4% a settembre con la Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economica e finanziaria; previsione confermata, a novembre, con il Programma di stabilità).

Il risultato, anche se si pone essenzialmente in relazione all'aumento della pressione fiscale e contributiva, segna un rilevante miglioramento dei conti pubblici, ed ha riscosso ampi riconoscimenti in sede europea, culminati di recente con la chiusura

dalla Procedura per i disavanzi eccessivi già avviata nei confronti del nostro Paese nel 2005.

Anche l'avanzo primario (indebitamento al netto della spesa per interessi) è migliorato passando dall'1,3 del 2006 al 3,1 del 2007.

Il risultato va positivamente sottolineato, specie se si considera che nel 2005 l'avanzo primario era limitato allo 0,3.

Il fabbisogno del settore statale presenta un saldo negativo di 29.563 milioni (rispetto ai 34.020 milioni del 2006); quello delle Amministrazioni Pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari è sceso da oltre 54 a 34 miliardi raggiungendo, in rapporto al PIL, il valore più basso degli ultimi quattro decenni (2,2 per cento). Il fabbisogno delle sole Amministrazioni locali è diminuito da 18,4 a 3,7 miliardi; sulla flessione hanno influito il notevole incremento delle entrate tributarie proprie e quello dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni, connessi in parte con il ripiano dei disavanzi sanitari pregressi.

Al 31 dicembre 2007 il debito pubblico è stato pari a 1.597 miliardi (più 21,1 miliardi rispetto al 2006) pertanto l'incidenza del debito sul PIL, già aumentata dal 1980 al 1994, diminuita tra il 1995 e il 2004, in crescita nel 2005 e nel 2006, è tornata al livello del 2004, scendendo dal 106,5 del 2006 al 104,0, valore più basso di quello (105%), previsto tanto nel DPEF di luglio 2007 quanto nel Programma di stabilità di novembre 2007.

In valore assoluto la spesa per interessi è passata dai 68,2 miliardi nel 2006 ai 76,7 miliardi del 2007, tornando ad essere un fattore di accelerazione delle spese complessive delle Amministrazioni Pubbliche.

LA MANOVRA DI BILANCIO

La manovra di bilancio per il 2007 è stata articolata in tre distinti provvedimenti: la legge n. 296/2006 (Legge finanziaria), la legge n. 286/2006 di conversione del DL 262/2006, recante norme di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Effetti quantitativi non trascurabili sono riconducibili anche alla legge di bilancio per il 2007 (legge n. 298/2006) oltre che al DPCM in materia di regolarizzazione dei flussi immigratori.

La manovra lorda, nella versione iniziale, era pari a 35,6 miliardi, dei quali 15,2 destinati al contenimento del disavanzo e 20,4 utilizzati per interventi finalizzati allo

sviluppo.

I testi licenziati dal Parlamento (Legge finanziaria, legge di bilancio e legge di conversione del DL 262/2006) non ne hanno significativamente modificato l'impianto sia per dimensione complessiva che per composizione. Nella versione definitiva la manovra è stata però caratterizzata da una più elevata dimensione dell'impatto lordo della correzione (oltre 39 miliardi di euro) e dal peso nettamente prevalente delle maggiori entrate sulla copertura complessiva (circa il 67 per cento sul totale). L'incremento netto delle entrate, da solo, era più che sufficiente per la correzione del disavanzo che si intendeva conseguire attraverso la manovra (15 miliardi circa). Nella versione definitiva la manovra accentuava, inoltre, l'importo dei mezzi finanziari destinati agli interventi per l'equità e lo sviluppo (da circa 20 a oltre 24 miliardi).

La **pressione fiscale** nel 2007 è salita di 1,2 punti rispetto al 2006 ed è risultata pari al 43,3 per cento del PIL, avvicinandosi al picco registrato nel 1997. La dinamica delle entrate è stata sostenuta dalla forte crescita dei contributi sociali e delle imposte dirette. Sui primi ha influito la manovra per il 2007 che ha previsto aumenti delle aliquote contributive ed il versamento all'INPS del TFR. La crescita delle imposte dirette è dovuta essenzialmente ai tributi autoliquidati, che hanno riflesso sulla ripresa dell'attività economica nel 2006 ed i provvedimenti di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale e di ampliamento della base imponibile. Anche il gettito delle addizionali comunali e regionali all'Irpef è aumentato in misura significativa, in relazione, rispettivamente, all'introduzione di un acconto ed all'incremento delle aliquote legali nel 2006 nelle Regioni con disavanzi sanitari. La crescita delle imposte indirette è stata frenata dalla contenuta dinamica del gettito delle accise a fronte di un buon andamento dell'IVA e dell'IRAP.

L'incidenza sul PIL della **spesa primaria corrente** (spesa corrente al netto degli interessi) è diminuita lievemente per il secondo anno consecutivo, collocandosi al 39,6 per cento del PIL e rimanendo prossima tuttavia al livello massimo (39,8 per cento) raggiunto nel 1993 e nel 2005. Tra le voci di spesa corrente, il tasso di crescita della spesa per consumi finali della PA è ulteriormente diminuito (1,6 per cento; 5,3 nel 2005). Vi ha influito la contenuta dinamica della spesa per redditi da lavoro dipendente: gli effetti dei rinnovi contrattuali (ministeri, scuola ed enti previdenziali, che riguardano circa un terzo dei dipendenti pubblici) sono stati in parte compensati nel 2007 dal venire meno degli elevati oneri per arretrati corrisposti nel 2006. Le prestazioni sociali in denaro sono aumentate a un ritmo sostenuto (+5,2 per cento rispetto all'anno 2006), anche per effetto dell'erogazione del bonus in favore degli incapienti, degli aumenti concessi alle pensioni più basse e della revisione della

struttura degli assegni familiari stabilita con la manovra di bilancio per il 2007. La significativa crescita della spesa per interessi (+12,4 per cento rispetto all'anno 2006) ha riflesso essenzialmente l'aumento dei tassi all'emissione nell'ultimo biennio. Tra le spese in conto capitale, la spesa per investimenti, escludendo le dismissioni immobiliari, è tornata ad aumentare (+3,0 per cento rispetto al 2006), dopo la riduzione del 3,6 per cento registrata complessivamente nel biennio 2005-2006.

LE ENTRATE

Il totale delle entrate nel 2007, ha raggiunto l'importo di 724.246 in conto capitale, con un incremento del 6,5% rispetto al 2006, nel quale le entrate complessive erano ammontate a 679.840 (675.366 di parte corrente e 4.674 in conto capitale); la loro incidenza sul PIL è aumentata, passando dal 45,9 al 47,2%.

Sul volume globale delle entrate, grande rilievo ha assunto la forte crescita dei contributi sociali e delle imposte dirette. I primi hanno risentito della manovra per il 2007, che ha previsto aumenti delle aliquote contributive ed il versamento all'INPS del TFR. L'incremento delle imposte dirette sembra potersi ascrivere all'aumento della base imponibile, sostanzialmente dovuto alla ripresa dell'attività economica nel corso del 2006 ed ai provvedimenti di contrasto all'evasione ed elusione fiscale.

È di conseguenza aumentato il gettito delle addizionali comunali e regionali all'Irpef, che ha risentito anche dell'introduzione di un acconto e dell'aumento delle aliquote, previsto per le Regioni con disavanzi sanitari.

Le entrate tributarie di competenza ammontano a 416.313 milioni di euro con un aumento di 21.840 milioni, pari al 5,5%, rispetto al 2006. Il dato è stato calcolato al netto del gettito derivante dalla residua rateazione del condono, che è stato pari a 64 milioni di euro.

Al lordo delle una tantum il complesso delle entrate erariali ha raggiunto 417.460 milioni di euro.

Al detto totale concorrono le imposte dirette per 223.301 milioni di euro e quelle indirette per 194.159 milioni di euro.

Imposte dirette. Il gettito, di 223.301 milioni di euro (+15.053 milioni di euro, pari al +7,2%), rappresenta il 53,5% del totale delle entrate.

In questo comparto l'Ire -ex IRPEF- ammonta a 153.683 milioni di euro (+8.275 milioni di euro, pari al +5,7%), così composti:

- 101,734 milioni di euro provenienti da ritenute sui dipendenti non statali;
- 11.272 milioni di euro provenienti da ritenute sui dipendenti statali;
- 13.235 milioni di euro provenienti da ritenute sui lavoratori autonomi;
- 27.442 milioni di euro provenienti dall'autoliquidazione (di cui, a saldo, 7.349 milioni di euro e 20.093 milioni di euro in acconto).

Nel periodo gennaio-dicembre 2007 il gettito derivante dai ruoli è stato di 3.717 milioni di euro (+1.039 milioni di euro, pari al +38,85%): 2.196 milioni di euro (+591 milioni di euro, pari al +36,8%) dalle imposte dirette e 1.521 milioni di euro (+448 milioni di euro, pari al +41,8%) dalle imposte indirette. Tali incrementi depongono per un miglioramento del sistema delle riscossioni a seguito della sua recente trasformazione, sulle cui problematiche si riferisce in altra parte della memoria.

GRADO DI AFFIDABILITÀ DEI DATI CONTABILI

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha svolto un'indagine specifica sulle metodologie e procedure di elaborazione delle previsioni di entrata, la cui relazione finale è stata recentemente approvata con la delibera del 7 aprile 2008.

L'indagine è stata condotta attraverso l'esame dei diversi elementi che intervengono nel procedimento e che influiscono sui suoi risultati, evidenziando parecchie criticità. La Sezione ha manifestato, tra altro, per le entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo (ruoli), "perplexità per la perdurante esistenza di una vasta area di crediti erariali, risalenti nel tempo, difficilmente esigibili o del tutto inesigibili, ciò che fa ipotizzare carenze o disfunzioni nel loro recupero.

In proposito è stato accertato che le previsioni di riscossioni effettuate dall'Agenzia delle entrate in termini di cassa - comprendendo sia i crediti dei ruoli consegnati all'agente della riscossione entro il termine dell'esercizio (nuovi ruoli) sia quelli, ben più numerosi, rimasti da riscuotere dei precedenti esercizi (residui) – vengono , su richiesta della RSG, diminuiti sottraendovi una percentuale di abbattimento, che varia dall'85 al 95%, per tenere conto della difficoltà di esazione, in relazione a tre tipologie di crediti: quelli interessati da procedure concorsuali (85%), crediti precedenti al 1998 (95%) e crediti successivi al 1998 (85%). Il dato così abbattuto viene iscritto nel Rendiconto generale dello Stato da sottoporre al giudizio di regolarità della Corte dei conti, prima, e dell'approvazione parlamentare, poi. Per l'anno 2006 l'abbattimento è

stato calcolato nell'85%. Poiché gli importi iscritti a consuntivo 2006 sono stati pari a circa 161.000 milioni, i residui previsti da riscuotere sono stati indicati in circa 24.000 milioni, pari soltanto al 15%.

Altrettanto scoraggianti considerazioni sono state svolte per le previsioni di entrate extratributarie (Titolo II) che, in molti casi, sono indicate in bilancio da un organo (RGS) che non ne ha la gestione o che non se ne occupa, se non dal punto di vista contabile, e risultano spesso effettuate in base al precedente, anche se non verificato o contraddetto dal risultato di gettito, con un forte rischio di inattendibilità. Per le entrate del Titolo III, in particolare a seguito di vendite del patrimonio immobiliare e, in generale, di cartolarizzazioni, la Corte ha affermato di essere stata indotta "a ritenere che previsioni di entrate in materia non vengano affatto realizzate, considerata la non convergente opinione, all'interno dello stesso Ministero dell'economia e delle finanze, sulla titolarità (o esclusiva, o principale, o concorrente) della competenza a formularle e avendo il Dipartimento del Tesoro sostenuto la sua non responsabilità in merito".

L'ATTIVITÀ DI RISCOSSIONE

Dal primo ottobre 2006 il vecchio sistema della riscossione tramite società concessionarie non esiste più; le irregolarità amministrative ed il contenzioso nato sulle quote non riscosse è stato definito con il pagamento da parte dei concessionari di circa 180 milioni di Euro; i numerosi giudizi tuttora pendenti davanti alle Sezioni Regionali ed alle Sezioni Centrali d'Appello (circa 160 giudizi per i soli appelli), pur con qualche difficoltà interpretativa sugli ambiti ed i limiti della sanatoria esattoriale prevista nel D.L. n. 203/2005, si avviano a conclusione.

L'anno 2007, rappresenta ora il primo vero momento di verifica sul nuovo sistema, sui risultati dell'azione compiuta dalla Equitalia s.p.a. (già Riscossione s.p.a.), sui suoi costi, sui controlli, sulle nuove criticità e sulle prospettive che si aprono per il loro superamento.

Nel periodo che interessa la riscossione ha presentato incrementi del 272% rispetto al 2004, del 167% rispetto al 2005 e del 71% rispetto al 2006.

Il notevole incremento ottenuto nel periodo che interessa, è di tutta evidenza.

Occorre, tuttavia, porre nel giusto rilievo che, al di là del nuovo impianto strutturale del soggetto preposto alla Riscossione (Equitalia s.p.a – società totalmente partecipata

dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS) e del nuovo assetto organizzativo, i positivi risultati sono anche dovuti ad alcuni provvedimenti di legge che hanno consentito all'esattore di agire con maggiore incisività sia nella fase di adempimento spontaneo alla pretesa tributaria, sia nelle fase esecutiva. Tali sono i provvedimenti sul fermo amministrativo; sulla semplificazione del pignoramento presso terzi; sulla più ampia possibilità di utilizzare tutti i dati dell'Agenzia delle Entrate; sui più incisivi poteri degli agenti della riscossione in tema di accessi, ispezioni e verifiche.

Le percentuali di riscossione nel triennio di riferimento (2005-2007) presentano un trend ascensionale.

Rispettivamente 4,35 , 4,38 , 7,37 per le Entrate Erariali e 15,64 , 21,21 e 22,95 per le Entrate Previdenziali.

Tuttavia non può non essere notato che le percentuali relative alle Entrate erariali rappresentano ancora appena il 7,37% del carico netto erariale (in altri termini, significa che ben il 92,63% delle somme iscritte a ruolo non viene riscosso.). Si tratta di un fenomeno assai preoccupante che deve essere posto all'attenzione non solo dell'Agenzia delle Entrate ma anche dello stesso Ministro dell'Economia e Finanze perché denuncia una notevole divaricazione tra attività di verifica/accertamento, risultati del contenzioso, ed attività di riscossione. Non possono, infatti, essere imputati al solo esattore le basse percentuali di riscossione. Gli approfondimenti debbono essere condotti sulla qualità delle verifiche/accertamenti e sulla bontà dei ruoli.

LA SPESA PUBBLICA: ASPETTI GENERALI

La spesa complessiva delle Amministrazioni Pubbliche è aumentata del 3,3% rispetto al 2006. E' solo leggermente diminuita la incidenza sul PIL, passata dal 49,3 al 49,1%.

Preoccupante è, in particolare, la crescita della spesa corrente, aumentata, in termini nominali, del 4,5% e passata, quanto ad incidenza sul PIL, dal 44,3% nel 2006 al 44,6% nel 2007.

Va considerato che sul risultato ha influito il notevolissimo incremento della spesa per interessi (12,4% contro il 5,5% del 2006) conseguente all'innalzamento dei tassi deciso dalla Banca Centrale Europea nella prima parte dell'anno e di cui hanno fatto le spese, in particolare, Regioni ed Enti locali, il cui debito è in prevalenza a tasso variabile.

Di segno negativo è stato l'andamento delle spese in conto capitale (-7,6%). Peraltro al netto delle poste straordinarie (in particolare, cancellazione dell'acconto dei concessionari della riscossione e riclassificazione dei rimborsi IVA) e depurate dagli effetti delle dismissioni immobiliari, le spese in conto capitale si incrementano del 5,2%.

Tuttavia la spesa pubblica in Italia non differisce di molto, per livello dalla media degli altri Paesi europei. Una differenza notevole si riscontra invece per quanto attiene ai valori della spesa per interessi (circa il doppio delle altre economie europee) ed al valore elevato della spesa pensionistica in relazione alla tendenza all'invecchiamento della popolazione. Più alto della media è anche il valore relativo all'ordine pubblico. Nettamente più basso invece il livello della spesa relativo alle altre prestazioni sociali, con evidente sbilanciamento nei confronti della spesa pensionistica.

IL PATRIMONIO IMMOBILIARE

La gestione e l'amministrazione degli immobili dello Stato sono affidate all'Agenzia del Demanio.

I beni censiti al 31/12/2006 risultavano essere 14.110 per un valore complessivo stimato in 160 miliardi.

Nel 2007 l'Agenzia ha quasi ultimato i lavori sul censimento del patrimonio immobiliare dello Stato (esclusi Musei e Monumenti) il che renderà più agevole l'azione ricognitiva riguardante il relativo piano di valorizzazione.

Il patrimonio degli Enti Locali è valutato in circa 320 miliardi di cui una quota pari a 130 miliardi potrebbe essere messa subito sul mercato.

IL FUNZIONAMENTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Con il 31 dicembre 2007 ha avuto termine il primo biennio entro il quale, stando ad una minuziosa sequenza procedurale definita dalla legge di semplificazione n. 246/2005, doveva essere completata la ricognizione delle disposizioni legislative statali vigenti, nonché la messa a fuoco di incongruenze e antinomie nei diversi settori legislativi.

L'operazione prodromica è stata immaginata e disegnata come componente condizionante l'avvio di una seconda fase, volta invece all'individuazione delle disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e delle quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore.

Il completamento della prima fase, pertanto, segna una preconditione indispensabile per assicurare successo al congegno abrogativo cd. "ghigliottina" nei confronti della normazione più antica e stratificata nel tempo.

Il processo attuativo della previsione di legge è stato incluso all'interno del primo Piano d'azione per la semplificazione (PAS, deliberato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007).

L'impulso acceleratorio così validamente impresso, pur avendo consentito di concludere una prima ricognizione di massima, non sembra essersi potuto avvalere del perfezionamento, da parte di tutte le Amministrazioni centrali, della complessa operazione introduttiva di cui alla prima fase.

La fase stessa, infatti, doveva comportare anche la minuziosa evidenziazione di incongruenze e antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, adempimento che, invece, si è reso necessario rinviare alla successiva fase, volta a scrutinare le esigenze di riassetto.

Eppure gli interventi di semplificazione normativa appaiono essere uno tra gli elementi che possono fortemente ed efficacemente contribuire alla rimozione di possibili patologie.

In tema di semplificazione normativa giova far presente che nel corso del 2007 la Procura Generale, attraverso le risultanze di riscontri svolti dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, ha ricevuto notizie di frequenti anomalie rilevate presso le amministrazioni verificate.

Irregolarità nelle gestioni del personale e nelle gestioni di fondi destinati alla corresponsione di trattamenti economici accessori, indebiti superamenti di limiti imposti alle contrattazioni collettive integrative (non tanto attraverso diretti ed espliciti sforamenti dei vincoli di bilancio, ma attraverso surrettizi ampliamenti della portata di clausole normative dettate dai contratti di primo livello), erogazioni di spese non previste, inosservanze del principio di omnicomprensità stipendiale, assunzioni disposte oltre gli assentimenti di legge, irregolarità nelle gestioni contabili, incarichi

consulenziali conferiti all'esterno in assenza dei presupposti legittimanti, negligenze e inerzie nelle cure di riscossione sono fenomeni frequenti ed appariscenti venuti in luce.

Pare evidente che diffusione e intensità degli accertati fenomeni non possono che essere interpretate come indicatori di un inadeguato funzionamento dei controlli interni, ma nel contempo sono sintomi della persistente esistenza di interstizi procedurali non adeguatamente presidiati da normative, anche di rango secondario ed interno, che siano chiare, non stratificate, di puntuale cogenza, di dettagliato riparto delle competenze e delle responsabilità soggettive.

Le varie ed articolate disposizioni contenute nella legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007) riguardanti le pubbliche amministrazioni ed il personale delle stesse evidenziano la sussistenza di uno stretto rapporto tra la necessità di una riorganizzazione degli apparati amministrativi e lo scopo di una razionalizzazione nella gestione delle risorse umane e di riduzione dei costi del personale pubblico.

Occorre segnalare, in proposito, l'art. 1, comma 404, della suddetta legge che prevedeva l'emanazione di appositi regolamenti diretti (anche in sostituzione di vigenti disposizioni in materia): alla riorganizzazione degli uffici dirigenziali, attraverso una loro riduzione ed eliminazione di duplicazioni organizzative esistenti; alla gestione unitaria del personale e dei servizi comuni, anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica; alla rideterminazione delle strutture periferiche delle amministrazioni statali, con una loro riduzione e, ove possibile, con la costituzione di uffici di livello regionale; alla riorganizzazione degli uffici ispettivi e di controllo; alla riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione; alla riduzione, infine, delle dotazioni organiche, in modo da assicurare che il personale utilizzato per le "funzioni di supporto" non superi il 15% delle risorse umane complessive di ogni amministrazione.

I processi di riassetto organizzativo dovevano essere completati entro diciotto mesi dall'emanazione dei regolamenti; alle amministrazioni che non avessero tempestivamente predisposto gli schemi regolamentari era fatto divieto di assumere personale, a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto, negli anni 2007 e 2008.

Dall'attuazione di tali piani sarebbe dovuto derivare, in base a quanto previsto dalla legge, un risparmio di spesa non inferiore a 41 miliardi complessivi nel triennio 2007-2009.

Senonché, poco tempo dopo, il rinnovo della legislatura ha portato in diversa evidenza il tema dell'organizzazione amministrativa attraverso le previsioni introdotte con l'art. 1 c. 376 della Legge 244/2007 (L. Finanziaria per il 2008) e con il D.L. n. 85/2008.

Come già osservato in relazioni precedenti, il susseguirsi di riprogettazioni strutturali entro archi temporali ristretti innesca elementi di instabilità che possono causare impatti disorientanti.

Per quanto riguarda la produttività del personale amministrativo e la rispondenza della stessa ai criteri di Efficienza, Efficacia ed Economicità va premesso che la relazione della Corte dei conti al Parlamento sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005 ha evidenziato, riguardo al personale non dirigenziale, come a fronte di una crescita retributiva programmata del 5,66%, per il biennio 2002-2003, la retribuzione complessiva media annua pro capite, nel quadriennio 2002-2005, abbia fatto registrare, per l'intero settore pubblico, incrementi del 10,8%.

In particolare un aumento significativo ha fatto registrare la spesa per la retribuzione accessoria, con un tasso di crescita, dal 2002 al 2005, del 31%.

La suddetta relazione sottolinea, altresì, un marcato incremento della spesa complessiva per la retribuzione dei dirigenti, pari, nel periodo considerato, al 17,4%. Tale dato è tanto più significativo, tenuto conto del fatto che, nel periodo, non sono stati siglati contratti collettivi.

Non risulta tuttavia che siano stati attivati validi strumenti idonei ad innescare meccanismi premiali o a combattere comportamenti neghittosi o negligenti.

Con riferimento ai dirigenti anche nelle ultime relazioni, la Corte dei conti ha sottolineato come frequentemente la loro valutazione volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi e l'osservanza delle direttive ministeriali, con conseguente applicazione delle misure premiali o sanzionatorie previste dalla legge o dalla contrattazione collettiva, non sia annualmente effettuata o avvenga con notevole ritardo, nonostante siano stati, spesso, elaborati gli strumenti necessari per esaminare le prestazioni dei dirigenti.

Ciò non impedisce che vengano corrisposte indennità di risultato (ammontanti, in alcuni casi, al 30% della retribuzione di posizione variabile) in assenza di una valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi ovvero a seguito di valutazioni

effettuate, meccanicamente, con parametri standardizzati che, spesso, non tengono conto della natura dei servizi che l'amministrazione deve rendere.

Si pone quindi la necessità di applicare e, se del caso, istituire ex novo, sistemi oggettivi per la periodica valutazione dei risultati sia delle strutture pubbliche che dei dipendenti, eventualmente affidando la stessa ad organi esterni indipendenti, prevedendo anche sistemi di raffronto con le valutazioni dei cittadini-utenti e di pubblicità dei risultati.

Sempre con riferimento ai costi del personale va segnalata la spesa per consulenze ammontante complessivamente nel 2006 a € 1.224.398.921 a fronte di € 1.218.724.554 nel 2005.

La spesa potrebbe essere molto più contenuta ove limitata ai casi veramente indispensabili per la mancanza di adeguate risorse interne ed all'utilizzazione di professionalità effettivamente elevata.

L'ESIGENZA DI CONTENIMENTO DELLE SPESE DELLA POLITICA E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La continua dilatazione della spesa pubblica ha evidenziato l'esigenza di profonde riforme che ne riducano l'incidenza sul PIL.

Misure di contenimento sono state adottate con il Decreto Legge n. 223 del 2006 e con le Leggi Finanziarie del 2007 e del 2008.

Permangono peraltro esigenze di ulteriori, più incisivi interventi: risulta con evidenza che il decentramento verso le autonomie e verso strutture private non è stato ancora accompagnato dal corrispondente ridimensionamento degli apparati pubblici, pur se da tempo è in atto un esteso processo di esternalizzazione di attività e servizi.

Neppure si è compiutamente realizzata quella "cultura del risultato", ripetutamente annunciata, che costituiva il motivo portante dell'intera riforma della dirigenza a livello regionale e locale. Neanche il servizio sanitario ha risolto le contraddizioni nelle quali si dibatte ormai da troppo tempo. La dinamica di questa spesa, di difficile controllo, resta tuttora condizionata da logiche interessate, da fattori organizzativi, dall'anomala utilizzazione di personale e di mezzi, con frequenti profili di danno per l'erario.

Ancora procede lentamente l'attività di liquidazione degli enti inutili.

In proposito si evidenzia che con la Delibera n. 18/2007/G, del 24 luglio 2007, della Corte dei conti- Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – è stato relazionato sulle misure adottate e le attività svolte ai fini della trasformazione e della soppressione degli enti pubblici disposta dall'art. 28 della legge n. 448/2001.

La Corte ha delineato il quadro di cinquanta anni di storia della programmata liquidazione degli enti pubblici, analizzando e valutando procedure e risultati di queste complesse, ma anche lunghissime, operazioni.

E, così, è stato evidenziato che al 31 dicembre 2006 restavano ancora aperti 110 enti e, tra questi, molti di rilievo: quali l'INAM, l'ENAOI, l'ONMI, la GESCAL, l'ENALC, etc.; tutti enti le cui procedure di liquidazione iniziarono addirittura negli anni settanta. Ciò, a causa sia delle incertezze normative sia della mancanza di semplificazioni procedurali, che non consentono la liquidazione in presenza di contenzioso (calcolato in circa 20.000 pratiche irrisolte nel 2006).

La spesa complessiva delle Province italiane è stata riscontrata pari a 13 miliardi di euro nel 2006, contro gli 11 e i 2 miliardi di euro, rispettivamente di flussi finanziari in entrata e di indebitamento.

Di questi 13 miliardi di euro, il 18,3% è stato costituito da spese sostenute per i redditi da lavoro dipendente, il 28,4% dai consumi intermedi, il 22,3 da investimenti fissi lordi e il 31% da tutte le altre voci di spesa.

Permane anche l'esigenza di accorpamento dei piccoli comuni, tenuto conto che attualmente sono quasi 6.000 i Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti - di cui la maggior parte insistono in Piemonte e Lombardia - e che tale eccessivo frazionamento è di ostacolo a una politica coordinata del territorio e determina, poi, il moltiplicarsi dei costi indiscriminato (degli amministratori e degli impiegati, di sindaci, consiglieri comunali, assessori) nonché delle strutture adibite ad uffici e delle dotazioni strumentali.

Analoghe riflessioni riguardano, poi, le Comunità montane, in relazione alle quali è generalmente avvertita la necessità parziale di un ridimensionamento di strutture e mezzi.

Pertanto, l'obiettivo della razionalizzazione delle strutture amministrative e del contenimento di costi adeguati al funzionamento degli apparati politici, rappresenta un nodo prioritario da dipanare per il raggiungimento di una maggiore efficienza dell'azione amministrativa, contemperando anche l'esigenza di riassorbire il personale in esubero con quella di sburocratizzare l'apparato amministrativo e di favorire la meritocrazia.

L'ATTIVITÀ CONTRATTUALE

La legge finanziaria 2007 ha previsto l'estensione all'intero apparato pubblico del sistema centralizzato degli acquisti di beni e servizi. L'indicata legge, infatti, al comma 455, ha introdotto nel sistema nazionale degli appalti le centrali d'acquisto regionali, le quali operano in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio.

Tali centrali regionali, abilitate a stipulare, per gli ambiti territoriali di competenza, le medesime convenzioni di cui all'art. 26 della citata legge n. 488/99, devono costituire insieme alla CONSIP S.p.A. un sistema a rete, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informativi per l'acquisto di beni e servizi.

Con riferimento soltanto alle attività della CONSIP S.p.A. (per le centrali regionali, istituite soltanto con la legge finanziaria 2007, non si hanno dati), se dalle indagini effettuate dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'ISTAT e riferite al 2005 risulta una riduzione media dei prezzi degli acquisti centralizzati di beni e servizi pari al 16,7%, tuttavia a tale diminuzione fa riscontro un aumento della spesa per il personale.

A quest'ultimo riguardo, al costo che le singole amministrazioni pubbliche affrontano per il personale che, pur in presenza della avvenuta informatizzazione del settore degli acquisti di beni e servizi, permane in detto settore senza che sia stato provveduto ad una sua adeguata formazione ovvero dislocazione presso altri settori istituzionali (v. in proposito relazioni Corte dei conti n. 26 del 1° luglio 2003 e n. 2 del 22 gennaio 2004), si aggiunge anche la spesa dei circa 500 dipendenti della CONSIP S.p.A.

Nell'ambito dell'attività di controllo sulla gestione sono stati rilevati generalizzati e spesso ingiustificati ritardi nella fase esecutiva dei lavori, in aperto contrasto con la dichiarata urgenza e indifferibilità degli interventi, il persistere del fenomeno delle perizie di variante e suppletive che riflette talvolta evidenti carenze dell'attività di progettazione, che poco o nulla hanno a che vedere con le condizioni di sopravvenienza e imprevedibilità previste dall'ordinamento, non mancando casi in cui le perizie in questione – in violazione della normativa vigente – sono risultate redatte “a posteriori”, cioè dopo l'ultimazione dei lavori. Carenze e sfasature sono risultate anche nella fase conclusiva del procedimento di realizzazione degli interventi con predisposizione degli atti di contabilità finale e dei certificati di collaudo o di regolare esecuzione (a seconda dell'importo dei lavori) quasi mai rispettosa dei termini previsti. Soprattutto in materia di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria di fabbricati (rifacimenti di pavimentazioni e di coperture, adeguamenti di impianti, ristrutturazioni di locali, ecc.) sono stati registrati casi di artificioso frazionamento degli appalti, ed in alcune fattispecie il frazionamento è risultato effettuato per contenere l'importo degli appalti entro il limite della competenza per valore degli Organi periferici delle Amministrazioni procedenti.

La gestione amministrativo contabile delle risorse finanziarie destinate alle infrastrutture strategiche (grandi opere di cui alla legge n. 443/01) ed allocate nel capitolo 7060 del Ministero delle infrastrutture, è stata oggetto di specifica indagine della Sezione centrale del controllo sulle amministrazioni dello Stato definita in via interlocutoria con la deliberazione n. 12/2007 del 15 giugno 2007(adunanza congiunta), nella quale sono stati rilevati vari elementi di criticità, sia per quel che concerne i profili di natura finanziario-contabile, sia per quel che riguarda l'andamento dei programmi finanziati sul capitolo 7060, trattandosi di posta contabile con caratteri del tutto specifici con modalità di esecuzione gestionale peculiari quali “...pagamento di annualità di ammortamento in conto residui anziché in competenza, migrazioni e cancellazioni di crediti confusi in più ampie operazioni finanziarie (così nel caso di trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti), finanziamenti di progettazioni dopo il già avvenuto inserimento della pertinente infrastruttura nel programma della legge-obiettivo, istanze di beneficiari, che vorrebbero rinunciare ad attivare “masse spendibili” per lucrare direttamente l'impegno annuale, destinato invece ad alimentare i potenziali prestiti, che gli stessi dovrebbero contrarre...”.

Quanto alla gestione di cassa è risultato un “...netto disallineamento tra previsioni e pagamenti effettivi...” cosicché “... in buona sostanza notevole parte delle risorse stanziata non è stata ancora impiegata per le finalità contemplate dalla legge-obiettivo...”. E' risultato anomalo “...il raffronto tra i pagamenti in conto residui rispetto

a quello in conto competenza: quello in conto residui prevale nettamente malgrado entrambi riguardino il pagamento di rate di ammortamento di prestiti”.

TRASFERIMENTI AI SETTORI PRODUTTIVI

Nelle precedenti relazioni è stata svolta l'analisi dei procedimenti concessori degli incentivi e dei contributi in favore dei settori produttivi, non solo industriali, ma anche artigianali e terziari.

Ed, invero, si sono potute portare due linee di censura al sistema delle sovvenzioni in vigore.

Innanzitutto la critica secondo cui, operando in violazione del principio di eguaglianza tra le imprese, si consentiva alle direzioni generali dei ministeri (MIUR e MAP) di cambiare, quasi a cadenza annuale, le regole di accesso alle graduatorie di merito, alimentando in questo modo una sorta di cortina fumogena al riparo della quale potevano trovare riparo alcune situazioni precostituite.

E' stato altresì evidenziato che molte voci di trasferimento di contributi ed incentivi sono avvenute sulla scorta di leggi vecchie di oltre venti anni, le quali, seguendo logiche e prospettive non più attuali, spingono per la distribuzione di trasferimenti a pioggia, al di fuori di qualsiasi verifica o controllo di risultato e, spesso, senza il supporto di una seria ed approfondita analisi istruttoria.

L'altra censura di fondo concerneva la c.d. fase istruttoria delle domande di contribuzione, espulsa dai canali ministeriali e data in concessione ad un pool di istituti di credito romani.

Inoltre, la devoluzione delle competenze pubbliche al sistema bancario privato si manifestava lacunosa anche perché carente di una disciplina uniforme, di carattere obbiettivo e, per ciò stesso, di minore affidabilità.

Soltanto con l'articolo 8 del d.l. n. 35 del 2005, convertito nella legge n. 80 del 2005, è stata finalmente varata una nuova disciplina degli incentivi pubblici, che, tuttavia, continua a fare perno sui soggetti bancari concessionari, titolari del potere istruttorio sulle richieste di ammissione alle contribuzioni pubbliche.

La disposizione normativa suindicata, attraverso un'articolazione dispositiva non

sempre chiara, conserva comunque il pregio di affidare alla competenza del CIPE la potestà di fissare i criteri generali e le modalità di erogazione del finanziamento agevolato, conferendo al Ministero delle Attività Produttive (MAP) – ora Ministero dello Sviluppo Economico (MSE) – la competenza alla stipula di apposite convenzioni quadro con i destinatari dei trasferimenti erariali.

Va dato atto al Ministero dello Sviluppo Economico di avere pubblicato, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica, la graduatoria delle domande d'ammissibilità delle agevolazioni: così, per l'imprenditoria femminile (G.U. n. 12 del 29.1.2007, n. 25 del 31.1.2007 e n. 29 del 5.2.2007); così, per il commercio elettronico e per lo sviluppo delle attività del commercio elettronico (G.U. n. 28 del 2.2.2007); e così, per gli incentivi alle imprese, delle graduatorie regionali ordinarie e speciali, di cui alla legge n. 488 del 1992 (G.U. n. 34 del 12.2.2007 e n. 37 del 14.2.2007).

LE SOCIETÀ COSTITUITE DAGLI ENTI LOCALI

Negli ultimi anni si è manifestata una proliferazione tumultuosa di strutture associative (societarie o consortili) cui affidare la gestione dei servizi locali; il fenomeno è stato favorito anche dalla possibilità per le stesse di operare senza i vincoli e le restrizioni della disciplina pubblicistica e contabile, oltre che in sede di erogazione del servizio, anche e soprattutto con riguardo alle assunzioni del personale, eludendo i reiterati blocchi di assunzioni nel pubblico impiego.

Le società partecipate da Comuni, Province, Regioni e Comunità montane erano 4.064 nel 2003 e sono aumentate a 4.874 nel 2005 (con un incremento annuo del 5,9 %).

Gli enti locali con quote di partecipazione al capitale erano pari a 7.089 nelle 4.604 società censite nel 2003 ed a 7.361 nelle 4.874 censite nel 2005.

Le partecipazioni pubbliche risultano essere un fenomeno prevalentemente comunale: 7258 su 7.631 enti locali censiti come soci nel 2005 sono Comuni; mediamente, un Comune è presente in più di sette società; inoltre 3.166 società nel 2005 risultavano controllate dagli enti locali con quote superiori al 50% del capitale sociale. Nel triennio esaminato il numero delle società controllate ha fatto registrare un incremento del 12%, mentre le partecipate di minoranza sono diminuite del 4,1% e sono aumentate le partecipate al 100% (202 in più in 3 anni).

L'analisi del peso economico e degli andamenti delle società partecipate è stata effettuata su 3.769 partecipate e 2.490 controllate. Le altre 1.105 imprese (di cui 676

controllate) iscritte nel Registro delle Camere di Commercio erano, sul finire del 2005, in liquidazione od in fallimento oppure presentavano un bilancio economicamente non significativo o irrilevante (con valore della produzione uguale o inferiore a zero).

In queste società partecipate a fine 2005 operavano 255.000 addetti, che rappresentano l'1,1% del totale nazionale. La dimensione media calcolata sulla base dell'occupazione risulta piuttosto elevata: 68 addetti. Il valore aggiunto prodotto dalle partecipate degli enti locali ammonta all'1,2% del PIL ed è, per lo più, concentrato nel settore della c.d. local utility (ossia, energia, gas, acqua, rifiuti e trasporti locali).

Gli utili delle società partecipate da Comuni, Province, Regioni e Comunità montane hanno fatto registrare un ammontare poco al di sotto di 1,5, miliardi di euro nel 2005, in virtù, soprattutto, dei buoni risultati ottenuti nella produzione e distribuzione di energia elettrica, nei servizi idrici, nella fornitura di gas e nei trasporti. Ciò è dovuto ai risultati delle società del Centro-Nord (+ 1,6 miliardi di euro), le quali hanno potuto compensare le perdite di quelle del Sud (- 147 milioni di euro).

Se si considerano i contributi erogati dagli enti locali, dallo Stato e dall'Unione Europea nello stesso anno si desume che, al netto di queste erogazioni, il totale degli utili risulterebbe notevolmente ridotto.

Per quanto concerne la situazione finanziaria, l'indebitamento delle imprese partecipate aumenta sia a Nord che al Sud (dove già assumeva grandezze preoccupanti). Il patrimonio netto a livello nazionale copriva nel 2003 l'81,2% dei debiti; tale percentuale è scesa al 75,4% nel 2005; il peggioramento al Centro-Nord è stato di 5 punti (da 85,3% a 80,2%), al Sud di 8 punti (da 47,9 % al 39,9%).

Nel 2007, l'84% delle società partecipate individuate nel 2005 era ancora attivo alla fine di novembre scorso; le altre società, invece, versavano in liquidazione, in fallimento o sono cessate (in totale 248); oppure sono divenute inattive o hanno, comunque, subito l'uscita degli enti locali tra gli azionisti.

I posti di potere delle società in esercizio sono occupati da oltre 26 mila amministratori; quelli destinati ai collegi sindacali sono 12 mila; sono, infine, oltre 3.000 i dirigenti e tecnici con cariche iscritte nel Registro delle Imprese: in media, 12 persone occupano i posti di comando delle imprese in questione.

L'art. 239, 1° comma lett. e) del TUEL, che impone all'organo di revisione contabile degli enti locali di denunciare "le gravi irregolarità di gestione [...] ai competenti organi

giurisdizionali ove si configurino gravi responsabilità”, in combinato disposto con l’art. 1, 3° comma, legge n. 20/1994, sulla prescrizione del diritto al risarcimento del danno per omissione o ritardo nella denuncia del fatto, ha “reso ancor più forte il collegamento tra controlli interni e giurisdizione di responsabilità” (v., Corte cost.le n. 285/2007). Pertanto l’organo di revisione è essenziale per le innovative funzioni di controllo assegnate alla Corte dei conti dall’art. 1, commi 166-169, della legge 266/2005; funzioni che le sezioni regionali del controllo della medesima Corte espletano in base ai dati ed agli elementi forniti dai revisori degli enti locali con relazioni ai bilanci ad hoc, elaborati secondo linee guida che la Sezione Autonomie presso la Corte definisce annualmente.

LA SPESA SANITARIA

L’anno 2007 ha rappresentato il settimo esercizio finanziario di attuazione del federalismo fiscale (e del rispetto del patto di stabilità sottoscritto l’8 agosto 2001), per effetto del quale, come è noto, il finanziamento del sistema è stato rimesso al gettito di un insieme di imposte (irap, addizionale regionale irpef, iva, accise), ricavi ed entrate proprie, trasferimenti pubblici e privati ed integrazioni a carico dello Stato.

Il complesso delle risorse acquisite a tale titolo nello scorso anno è ammontato a € 99,351 miliardi (+ 4,4% sul 2006), che a fronte del volume generale della spesa (€ 102,519) comporta un disavanzo complessivo nazionale di settore pari a € -3,169 miliardi, con una riduzione del 29,9% rispetto a quello del 2006 ammontante a (-) 4,519 miliardi.

La tabella che segue illustra l’andamento della spesa sanitaria nelle sue principali componenti, con raffronto con l’anno precedente in valore assoluto ed in percentuale.

Spese/costi del S.S.N. per l’anno 2007 (importi in miliardi di euro)				
	Anno 2006	Anno 2007	Differenza	
			+ / -	%
1	2	3	4 = (3-2)	5
<u>SPESA SANITARIA DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME</u>				
Personale	33,402	33,746	0,344	1,0
Beni e servizi	26,902	29,507	2,605	9,7
Farmaceutica convenzionata	12,383	11,579	-0,804	-6,5
Ospedaliera accreditata	8,488	8,814	0,326	3,8
Medicina generale e convenzionata	5,932	5,996	0,064	1,1
Altra assistenza convenzionata e accreditata	4,614	4,795	0,181	3,9
Specialistica convenzionata e accreditata	3,502	3,617	0,115	3,3
Riabilitativa accreditata	2,287	2,230	0,057	-2,5

Integrativa e protesica convenzionata e accr.	1,548	1,622	0,074	4,7
Saldo gestione straordinaria	0,058	0,088	0,030	-
Saldo intramoenia	- 0,157	- 0,196	0,039	-
Mobilità verso Bambin Gesù	0,176	0,176	0,000	-
Mobilità verso SMOM	0,029	0,029	0,000	-
Totale Regioni e province autonome	99,164	102,002	2,838	2,9
Spesa sanitaria degli enti finanziati direttamente dallo Stato				
Altri Enti finanziati con il FSN	0,485	0,517	0,032	6,7
<u>TOTALE GENERALE</u>	99,648	102,519	2,871	2,9

Come risulta dalla sopra riportata tabella, l'incidenza maggiore è rappresentata dal costo del personale e da quello per beni e servizi.

La prima voce è aumentata di poco (+1%), avendo beneficiato di due fattori irripetibili quali il risparmio dei nuovi oneri contrattuali, slittati all'anno seguente e la contabilizzazione nel 2006 del costo degli arretrati.

La seconda invece registra il maggior incremento (+9,7%).

Degna di nota la riduzione (-6,5%) della spesa farmaceutica convenzionata su cui ha positivamente influito la distribuzione di alcuni farmaci nei supermercati a prezzi generalmente inferiori.

Va altresì ribadito che l'applicazione di forme di compartecipazioni al prezzo dei farmaci (sotto forma soprattutto di tickets) creerà sicuramente malcontento e impopolarità (scarsamente gradite agli amministratori locali), ma si rivela tuttora il metodo più efficace di contenimento della specifica spesa, così come, per converso, la loro attenuazione, sospensione o, addirittura, eliminazione fa scattare quasi immediatamente una inevitabile tendenza all'aumento.

Permane, infine, la problematica che si trascina ormai da tempo della cancellazione dagli elenchi delle unità sanitarie degli assistiti deceduti e di quelli trasferitisi altrove, che molto spesso conservano il loro posto *sine die* o, meglio, finché qualche periodica indagine non faccia emergere la singolare situazione. Eppure, con i sistemi informatici in uso e con il periodico incrocio dei dati anagrafici e sanitari, l'aggiornamento dovrebbe rappresentare una delle operazioni più rapide e semplici, invece di restare uno dei tanti misteri della sanità italiana.

LA SPESA PREVIDENZIALE

Legislazione conseguente al “protocollo sul welfare” del 23 luglio 2007.

L'anno 2007 è stato caratterizzato da profondi ed incisivi interventi legislativi, volti ad attuare una stabilizzazione degli equilibri gestionali del sistema previdenziale nelle sue articolate interconnessioni con il sistema produttivo globalmente inteso.

In tale ottica, il cosiddetto “protocollo sul welfare”, firmato tra Governo e parti sociali il 23 luglio del 2007, ha affrontato sei grandi temi: mercato del lavoro, ammortizzatori sociali, competitività, occupazione giovanile e femminile e previdenza.

Legislativamente (con legge 127/2007 di conversione in legge, con modificazioni del D.L. 81/2007) sono state introdotte disposizioni relative, in particolare, all'aumento delle pensioni basse. La Corte dei conti ha espresso le proprie perplessità in ordine alla adeguatezza della copertura finanziaria delle suddette disposizioni.

Le misure contenute nel protocollo sul welfare del 23 luglio 2007 accollano al sistema previdenziale esborsi aggiuntivi per ulteriori 10 miliardi di euro, a sostegno dei quali vi è l'esplicito impegno ad attingere mezzi e provviste, nel decennio di riferimento 2008 - 2017, all'interno dello stesso sistema previdenziale

I mezzi per fare fronte alle menzionate spese aggiuntive sono attesi dalla razionalizzazione degli enti previdenziali per 3,5 miliardi, dall'aumento delle aliquote contributive per gestione separata dei parasubordinati (dal 1^a gennaio 2008 un punto in più all'anno fino a tre anni) per 3,6 miliardi; dall'aumento delle aliquote contributive per la gestione separata dei parasubordinati “non esclusivi” per 800 milioni; dalla sospensione per un anno della indicizzazione delle pensioni superiori a 8 volte il minimo per 1,4 miliardi e infine dalla armonizzazione dei fondi speciali per 700 milioni.

Non tutte le tipologie di copertura appaiono adeguatamente solide.

Con riferimento, in primo luogo, ai risparmi finanziari per 3,5 miliardi di euro ottenibili da un “piano industriale volto a razionalizzare il sistema degli enti previdenziali e assicurativi” occorre affermare che essi si configurano, allo stato dei fatti, di difficile realizzazione, come è provato dalla “clausola di salvaguardia”, all'uopo introdotta, ai sensi della quale “a partire dal 2011, esclusivamente come elemento di garanzia, è previsto l'aumento dello 0,09% dell'aliquota di tutte le retribuzioni soggette a contributi.

I RISULTATI CONTABILI DEI PRINCIPALI ISTITUTI DI PREVIDENZA OBBLIGATORIA E DELL'INAIL

Per una migliore comprensione delle dinamiche gestionali del sistema previdenziale nell'esercizio finanziario pregresso appare opportuno muovere dalle risultanze contabili evidenziate nella Relazione Unificata sulla economia e la finanza pubblica che palesano per il 2007 un trasferimento dal settore statale per 77.048 milioni a fronte di 73.466 del 2006 (+ 3.582 milioni). L'incremento è stato determinato, in misura prevalente, da un maggiore fabbisogno dell'INPDAP per 6.580 milioni.

Il fabbisogno del principale istituto di previdenza, cioè dell'INPS, è ammontato a 71.153 milioni, in netta diminuzione rispetto ai 74.844 del 2006. La diminuzione del fabbisogno, pari a 3.691 milioni, è il risultato combinato dell'aumento delle aliquote contributive a carico di artigiani, commercianti, parasubordinati non iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria e dei lavoratori dipendenti, nonché di un consistente incremento occupazionale.

Secondo dati resi noti dall'INPS, gli incassi ottenuti nel 2007 per soli contributi sono lievitati ad oltre 121 miliardi di euro, contro i 101 dell'esercizio precedente. Una incidenza non indifferente nel consolidamento di un tale risultato sarebbe stata prodotta da un ulteriore incremento della lotta alla evasione contributiva e al lavoro nero. Nel 2007 risultano accertati 1,503 miliardi di contributi evasi, sono state scoperte 25.004 aziende e 60.941 lavoratori "in nero" oltreché 73.122 lavoratori e 92.117 aziende irregolari.

In base al preventivo consolidato 2007, i punti forti del bilancio dell'INPS si confermano essere la gestione dei parasubordinati (con 5.553 milioni di attivo) e quella dei trattamenti temporanei (6.826 milioni). Per quanto concerne il Fondo lavoratori dipendenti esso presenta, nel complesso un passivo di 2881 milioni. Giova tuttavia osservare che tale disavanzo è interamente attribuibile alle ex gestioni che, negli anni, sono confluite nel fondo (ex fondo trasporti: - 1.051 milioni; ex fondo elettrici: - 1.895 milioni; ex fondo telefonici: - 563 milioni; ex INPDAl: - 2.819 milioni). Ne deriva che al netto delle ex gestioni incorporate il FPLD presenta (rectius: presenterebbe) un saldo attivo di 3.447 milioni.

Passando ad esaminare i conti dell'INPDAP si rileva che il già menzionato fabbisogno di 6.580 milioni (a fronte di un avanzo nel 2006 di 990 milioni) è stato determinato da un incremento dell'8,2% delle prestazioni istituzionali e una riduzione del 4,7% degli incassi per contributi (53.420 milioni).

In particolare, il fabbisogno della cassa trattamenti pensionistici per i dipendenti dello Stato (CTPS) è peggiorato di 3.800 milioni, la gestione ex ENPAS ha registrato un

disavanzo di 1.382 milioni, la gestione degli ex istituti di previdenza (CPDEL, CPS, CPI, CPUG) ha registrato complessivamente un fabbisogno di 500 milioni.

Esemplificativa oltremodo è la gestione ex INADEL che ha conseguito nel 2007 un gettito contributivo di 1.840 milioni, inferiore di 55 milioni rispetto al 2006 e una spesa per prestazioni istituzionali pari a 2.093 milioni, superiore di ben 560 milioni a quella dell'anno precedente.

Queste evidenze contabili palesano uno squilibrio tendenzialmente strutturale (atteso che esse trovano conferma anche nel preventivo 2008) determinato prevalentemente da fattori esogeni di carattere demografico.

Per quanto concerne l'INAIL nel 2007 è proseguito il trend di miglioramento dei conti, che ha portato l'Istituto ad un saldo attivo di gestione di 1.910 milioni (a fronte di 1.500 milioni del 2006), dato dalla differenza tra 9.980 milioni di incassi e 8.070 milioni di pagamenti. In virtù di tale avanzo economico, anche la situazione patrimoniale migliora, invertendo una tendenza negativa (disavanzo patrimoniale) registrata nel 2006, attestandosi, secondo quanto risulta dal bilancio preventivo consolidato 2007, su 1.074 milioni (che dovrebbero lievitare positivamente nel 2008 a 2.833 milioni).

Il progressivo miglioramento dei conti dell'istituto assicurativo trova motivazioni nella riforma attuata con il D.lgs n. 38 del 2000, con il quale è stata innalzata la soglia dell'indennizzo in rendita, con la conseguenza che si vengono a costituire meno accantonamenti di capitale e di copertura e quindi un minor debito patrimoniale. Nel contempo, dalle statistiche dell'Istituto risulta che gli infortuni stanno diminuendo, mentre le tariffe sono rimaste immutate dall'anno 2000. Infatti, la spesa per prestazioni istituzionali è risultata pari a 5.650 milioni, in flessione sul 2006.

RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Alla data del 20 maggio 2008 risultano aperte nei confronti dell'Italia 185 procedure di infrazione.

Il dato sia pur in significativa flessione rispetto al 2007 (245 procedure) è pur sempre di una elevata consistenza.

Per quanto riguarda la casistica, il maggior numero di contestazioni (ben 50) riguarda la materia dell'ambiente, segue la materia della fiscalità e dogane (22 procedure),

quella degli appalti (20 procedure), salute (18 procedure), lavoro e affari sociali (12 procedure), libera circolazione merci (11 procedure).

Nel 2007 l'Italia ha subito da parte della Corte di giustizia 23 sentenze di condanna ex art. 226 CE (2 ricorsi della Commissione sono stati respinti) collocandosi così al primo posto nella graduatoria negativa delle condanne per inadempimento del 2007 (la Spagna, è al secondo posto con 13 condanne, seguita dal Lussemburgo, 12 condanne e dalla Grecia, 10 condanne).

Per evitare il rischio delle gravi procedure il Consiglio dei Ministri in data 1 aprile 2008 ha approvato un decreto legge definito salva-infrazioni, convertito con la legge del 6 giugno 2008 n. 101.

I primi due articoli del decreto legge intervengono sul mancato recupero degli aiuti di Stato a società municipalizzate e degli aiuti di Stato a favore dell'occupazione.

Vengono poi recepite due disposizioni della direttiva 2000/60, a suo tempo non trasposte con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale.

In materia di pubblica sicurezza vengono modificate alcune norme del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza al fine di superare due diverse procedure di infrazione: una riguarda la materia del recupero stragiudiziale di crediti, l'altra la materia della vigilanza privata

Per quanto riguarda le discriminazioni negli impieghi pubblici la norma interviene nell'ambito del riconoscimento dell'esperienza professionale e dell'anzianità svolta presso altri Paesi dell'UE e sancisce la parità di trattamento per i casi in cui un cittadino comunitario svolga, al di fuori del nostro territorio nazionale, un'attività lavorativa analoga a quella considerata e valutata dalle pubbliche amministrazioni italiane, senza pertanto creare alcuna discriminazione.

In materia di rifiuti le disposizioni mirano a superare le due procedure avviate per non corretto recepimento e mancata attuazione dell'articolo 14 della direttiva 1991/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti.

* * *

L'ammontare dei versamenti verso l'Unione è stato nel 2006 di circa 13,5 miliardi di Euro.

Gli accreditati all'Italia provenienti dall'Unione sono risultati complessivamente di 10,8 miliardi di Euro, con un aumento del 2% rispetto all'esercizio precedente.

Il divario fra quanto versato e quanto percepito, al di là delle considerazioni sull'importanza della partecipazione italiana al processo di unificazione, evidenzia l'estrema rilevanza di un uso efficace di tali importanti risorse.

Al riguardo i dati concernenti l'Italia non sono confortanti.

La relazione annuale per il 2007 della Sezione di Controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti, rileva che si è avuta una penalizzazione finanziaria totale di 160 milioni di euro per correzioni finanziarie connesse all'inosservanza della normativa comunitaria, ivi compresa quella concernente i prelievi supplementari nel settore delle quote latte; va ricordato al riguardo che il regolamento CE 1290/2005 ha introdotto un meccanismo automatico di liquidazione per i pagamenti irregolari, qualora il recupero non sia avvenuto entro quattro anni dalla data del primo verbale amministrativo o giudiziario, oppure entro otto anni in caso di procedimento giudiziario dinanzi ai tribunali nazionali.

Con la deliberazione n. 2/2007 del 20 febbraio 2007, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti ha riferito su "Irregolarità e frodi in materia di fondi strutturali con particolare riguardo al FESR nelle regioni Obiettivo 1" ed ha evidenziato come nello specifico settore, le frodi e le irregolarità segnalate nel periodo 2003-2006, oggetto di verifica e riscontro da parte del dipartimento politiche comunitarie e da questo comunicate alla Commissione europea, hanno riguardato complessivamente 295 casi, relativi sia al periodo di programmazione 1994-1999 sia a quello 2000-2006, con un importo segnalato, riferito al solo primo semestre 2006, di 104,2 milioni di euro (nel 2005 segnalato un importo complessivo di 202,7 milioni).

E' stato al riguardo osservato che la realizzazione delle fattispecie è spesso avvenuta in fase istruttoria, antecedente all'erogazione ove sono state riscontrate carenze di controllo o collusione di soggetti preposti alle verifiche, riscontrandosi particolare criticità negli strumenti di autocertificazione relativi al possesso dei requisiti soggettivi.

Rilevanti criticità sono state individuate con riguardo allo scarso o intempestivo ricorso

a misure di autotutela incisive e nell'attività di controllo devoluta ad organismi intermedi (istituti di credito concessionari ex legge 488/92) dovute a carenze di approfondimento nelle fasi dell'istruttoria, delle domande di aiuto o dei pagamenti degli stati di avanzamento, osservandosi un eccesso di genericità della convenzione generale con il ministero competente (ora ministero dello sviluppo economico) cui è conseguita la omessa attivazione di penali, pur previste, nonché in generale una potenziale situazione di conflitto di interesse rispetto all'eventuale individuazione di una irregolarità, in quanto "...in molti casi, l'erogazione dell'anticipazione del contributo viene garantita con il rilascio di fideiussioni proprio dal sistema creditizio, che si può trovare esposto direttamente al rischio di una revoca del finanziamento..." Ugualmente critico è il profilo della mancata escussione delle fideiussioni, pur sistematicamente previste quali garanzie accessorie, in quanto, a causa del notevole ritardo con cui alcune irregolarità emergono, le fideiussioni risultano già restituite o non più attive.

Particolarmente sofferente si è rivelato il settore concernente gli adempimenti connessi con il recupero di somme. Il totale degli importi rimasti da recuperare ammontava al 30 giugno 2006 ad euro 283.251.729,74 sul totale dei 295 casi segnalati.

CONCLUSIONI

Come ha ricordato di recente Joseph Stiglitz, premio nobel per l'economia, i deficit sono un guaio perché bloccano gli investimenti e accumulano un debito che in futuro deve essere pagato. Questo danneggia la produttività perché resta, poi, poco per gli investimenti pubblici nella ricerca, nell'istruzione e nelle infrastrutture.

Questo è il grosso problema con cui si è dovuta confrontare negli ultimi 20 anni la finanza pubblica e con il quale si dovranno ancora a lungo fare i conti.

Un debito di circa 1.600 miliardi di euro, superiore all'intero PIL, grava sulle casse dello Stato ed impedirà il soddisfacente perseguimento dei fini istituzionali fino a quando non sarà ricondotto in percentuali molto più accettabili rispetto al Prodotto Interno Lordo.

La sfida che attende il Governo attuale e quelli futuri consiste proprio nella capacità di seguire un percorso virtuoso che consenta una progressiva, sostanziosa riduzione del debito pubblico.

Il percorso non sarà facile, ma nemmeno impossibile; altri Paesi l'hanno intrapreso con buoni risultati: Irlanda e Grecia hanno ridotto il rapporto Debito/PIL del 20% dall'ingresso nell'U.E; nel 1995 il Belgio presentava un debito pari al 134% del PIL, mentre attualmente la percentuale è scesa all'88.

Un graduale rientro è quindi realizzabile e costituisce premessa imprescindibile per una sana e corretta gestione della cosa pubblica, oltre che doveroso impegno nei confronti delle future generazioni.

L'esercizio 2007 si è chiuso con un disavanzo pari all'1,9% del PIL che, sommato algebricamente al debito pregresso, ha portato alla cifra complessiva sopra ricordata.

Nonostante l'ulteriore incremento del debito, il risultato è stato migliore delle previsioni e va valutato positivamente in quanto si è attestato su valori notevolmente inferiori a quelli degli anni precedenti, tanto da portare alla chiusura della procedura per disavanzo eccessivo aperta dall'Unione Europea nel 2005.

Note negative sono rappresentate peraltro dalla pressione fiscale, che con il 43,3% del PIL, ha raggiunto il valore più elevato negli ultimi 10 anni, e dal livello della spesa pubblica corrente, passata dal 44,3% al 44,6% del PIL.

* * *

Così come la spesa pubblica, che si articola in mille rivoli, anche il progressivo risanamento non può non concretizzarsi attraverso una serie di molteplici interventi che tocchino svariati settori.

E' certamente da escludere un aumento della pressione fiscale; nondimeno molto si può operare sul fronte delle Entrate: l'area dell'evasione è tuttora molto estesa e rappresenta una riserva che può incrementare in misura notevole le pubbliche risorse ove si riesca a ricondurla progressivamente nell'ambito della fiscalità, come del resto hanno dimostrato i cosiddetti "tesoretti" recuperati nel biennio trascorso.

Particolare attenzione deve essere altresì prestata all'attività di riscossione: l'affidamento della stessa ad una società in mano pubblica (Equitalia) ha già procurato apprezzabili incrementi nel campo delle Entrate sia Erariali che Previdenziali; va sottolineato, tuttavia, che le percentuali cui si è pervenuti (rispettivamente 7,37 e 22,95) sono ancora molto basse e specialmente per le Entrate Erariali tali da destare notevole preoccupazione. Un incremento delle stesse è doveroso.

Allo sforzo per la riduzione del debito può contribuire la graduale vendita del patrimonio pubblico che rappresenta valori attivi stimati in 1.800 miliardi e quindi superiori al debito stesso.

Naturalmente tale alienazione deve essere attentamente dosata nel tempo e studiata in modo da conseguire risultati migliori di quelli derivanti dalle recenti cartolarizzazioni che, come rilevato dalla Corte dei conti, a fronte di un portafogli di 129 miliardi ha fruttato ricavi per 57,8 miliardi, con un rapporto ricavi/cessioni pari al 44,7%.

Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare affidato all'Agenzia del Demanio, va sottolineato come i lavori sul censimento dello stesso e sulla conseguente formazione di un archivio informatico siano pressoché ultimati, il che renderà più agevole l'azione ricognitiva riguardante un eventuale piano di alienazione.

* * *

L'attenzione maggiore dovrà comunque essere riservata alla spesa pubblica, aumentata nell'esercizio in esame del 3,3%, anche se l'incidenza sul PIL è leggermente diminuita passando dal 49,3 al 49,1.

Preoccupante in particolare risulta la spesa corrente che, anche per effetto dell'incremento degli interessi, è aumentata del 4,5% passando, come già detto, dal 44,3% al 44,6%.

Sono note le difficoltà che qualunque Governo incontra allorché è chiamato a ridurre la spesa pubblica e specialmente quella corrente; diverse misure appaiono peraltro adottabili.

In primo luogo è necessaria una revisione dell'attuale Legge Finanziaria che, ideata per consentire di modulare la manovra economica secondo il quadro delineato con il Documento di Programmazione economico finanziaria, si è tradotta in pratica in una legge omnibus su cui pesano migliaia di emendamenti che, oltre a rendere difficilmente gestibile la legge stessa, con le ben note conseguenze di raccogliere in un unico articolo centinaia di commi, comportano fatalmente imprevisti ed altrimenti evitabili aumenti di spesa.

Evidente pertanto è l'esigenza che vengano fissati, anche con legge costituzionale, precisi paletti al fine di disciplinare il diritto di emendamento.

Molto elevata, rispetto alla media europea, è la spesa pensionistica.

Il protocollo sul welfare del luglio scorso è stato approvato dopo una lunga trattativa fra Governo e parti sociali ed ha portato ad una riforma del sistema previdenziale che ha avuto il pregio di poggiare su un largo consenso, garantendo la pace sociale su un argomento molto delicato che interessa la maggior parte dei cittadini ed in particolare le fasce più deboli della popolazione; le misure previste accollano però al sistema previdenziale esborsi aggiuntivi per ulteriori 10 miliardi di euro, per far fronte ai quali vi è l'esplicito impegno di attingere provviste, nel decennio di riferimento 2008-2017, all'interno dello stesso sistema previdenziale.

Le tipologie di copertura sono tutt'altro che solide, tuttavia una modifica delle misure concordate appare difficilmente realizzabile, almeno nell'immediato.

Va quindi seguita con attenzione la proposta di consentire prolungamenti a domanda dell'attività lavorativa a coloro che sono pervenuti all'età prevista per il collocamento a riposo.

Margini di miglioramento sono pure ipotizzabili per la spesa sanitaria, anche se il disavanzo (3,69 miliardi) presenta una riduzione rispetto a quello del 2006 (4,519 miliardi).

Particolare attenzione, al riguardo va rivolta alla spesa per Beni e Servizi che supera i 29,5 miliardi (+2,6 rispetto al 2006). Al riguardo dalle verifiche ispettive della Ragioneria Generale dello Stato e dalle esperienze maturate dalla Corte dei conti, emerge un quadro di carenze, sprechi, inefficienze ed irregolarità di vario tipo nell'utilizzazione di risorse strumentali, nelle procedure di spesa, nelle consulenze etc., che richiedono, ove non si tratti di fattispecie dolose, quanto meno una più attenta cultura amministrativa ed una migliore capacità di utilizzo delle risorse disponibili.

Permane inoltre la problematica della cancellazione dagli elenchi delle Unità Sanitarie degli assistiti deceduti o trasferitisi altrove, problematica non insuperabile se affrontata con un adeguato uso degli strumenti informatici e con il periodico incrocio dei dati.

Per quanto riguarda l'attività di liquidazione dei cd. enti inutili, va sottolineata, come rilevato dalla Corte dei conti, l'estrema lentezza con cui si sta procedendo, cosicché al 31 dicembre 2006 ne restavano in vita 110, tra cui molti di rilievo quali l'INAM, l'ENAOLI, l'ONMI, la GESCAL, l'ENALC etc.....

* * *

Negli ultimi anni si è manifestata una proliferazione tumultuosa di strutture associative (societarie o consortili) cui affidare la gestione di servizi locali o comunque attività varie, con la partecipazione totale o parziale degli Enti Locali.

Le Società partecipate da Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane nel 2005 ammontavano a 4.874; di queste 3.166 erano controllate da Enti Locali, prevalentemente Comuni, con quote superiori al 50%.

Nelle società in esame, a fine 2005, operavano 255.000 addetti; gli amministratori erano 26.000 ed i componenti dei collegi sindacali 12.000.

Gli utili hanno fatto registrare, sempre nello stesso esercizio, un ammontare poco al di sotto di 1,5 miliardi, in virtù soprattutto dei buoni risultati ottenuti nella produzione e distribuzione di energia elettrica, nei servizi idrici e nella fornitura del gas.

Ciò è dovuto ai risultati delle Società del Centro-Nord (+1,6 miliardi) i quali hanno potuto compensare le perdite di quelle del Sud (-147 milioni).

Peraltro, al netto dei contributi erogati dagli Enti Locali, dallo Stato e dall'Unione Europea, tali utili delle Società controllate sarebbero notevolmente ridimensionati.

Il fenomeno desta non poche preoccupazioni, sia per le risorse impegnate, sia per la mancanza di adeguati controlli (nella maggior parte degli Enti Locali non viene redatto un bilancio consolidato, con il conseguente rischio di notevoli passività occulte).

Inoltre l'esternalizzazione di attività e servizi verso le strutture in esame non risulta accompagnata da un corrispondente ridimensionamento degli apparati pubblici, mentre ingenera il forte rischio di politiche clientelari nelle assunzioni e nelle attribuzioni degli incarichi di maggior rilievo.

La legge finanziaria per il 2008 ha previsto una serie di misure per il contenimento ed il controllo del fenomeno ora denunziato.

In questo quadro particolare impegno si richiede agli organi di revisione contabile che hanno l'obbligo di denuncia nel caso di gravi responsabilità e che debbono fornire i necessari dati ed elementi con relazioni ai bilanci elaborate secondo le linee guida definite annualmente dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti.

Altra spesa nel cui ambito sarebbe possibile conseguire notevoli risparmi è, secondo l'esperienza maturata nel controllo e nella giurisdizione dalla Corte dei conti, quella delle consulenze (€ 1.218.724.554 nel 2005 ed € 1.224.398.921 nel 2006), che potrebbe essere molto più contenuta ove limitata ai casi veramente indispensabili per la mancanza di adeguate risorse interne ed all'utilizzazione di professionalità effettivamente elevate.

* * *

Al rilancio della produttività del sistema paese e conseguentemente alla riduzione del debito pubblico potrebbe contribuire in modo determinante un riassetto della Pubblica Amministrazione che renda quest'ultima in grado di gestire con rapidità e con correttezza le funzioni ad essa attribuite dall'ordinamento.

Il problema della riforma della P.A. può essere esaminato sotto molteplici aspetti. In questa sede se ne farà cenno a due fondamentali: organizzazione e merito.

Sotto il primo profilo va segnalato l'art.1 c. 404 della Legge Finanziaria per il 2007 che prevedeva *l'emanazione di appositi regolamenti diretti alla riorganizzazione degli uffici dirigenziali attraverso una loro riduzione e l'eliminazione di duplicazioni organizzative; alla gestione unitaria dei servizi comuni, anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica, alla rideterminazione delle strutture periferiche delle amministrazioni statali con una loro riduzione e, ove possibile, con la costituzione di uffici di livello regionale; alla riorganizzazione degli uffici ispettivi e di controllo, alla riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio, nonché delle dotazioni organiche in modo che il personale utilizzato per le funzioni di supporto non superasse il 15% delle risorse umane complessive di ogni amministrazione.*

Dall'attuazione di tali piani, che dovevano essere completati entro diciotto mesi dall'emanazione dei regolamenti, in base a quanto previsto dalla legge, sarebbe dovuto derivare nel triennio 2007-2009 un risparmio di spesa non inferiore a 41 miliardi.

Senonché, poco tempo dopo, il rinnovo della Legislatura ha portato in diversa evidenza il tema dell'organizzazione amministrativa attraverso le previsioni introdotte con l'art. 1 c. 376 della legge 244/2007 (L. Finanziaria per il 2008) e con il D.L. n. 85/2008.

Come già osservato in relazioni precedenti, il susseguirsi di riprogettazioni strutturali entro archi temporali ristretti innesca elementi di instabilità che possono causare impatti disorientanti.

Il problema della ridotta rilevanza attribuita al merito, cioè a quel complesso di doti costituite da intelligenza, applicazione, cultura professionale, disponibilità al lavoro ed onestà, è manifesto nella nostra società a cominciare dalla scuola, dove una non corretta applicazione del principio di solidarietà rischia di portare ad un appiattimento della istruzione sul livello dei meno preparati.

Lo stesso problema emerge nell'ambito della P.A. ove tende ad allargarsi sempre più.

Con riferimento ai dirigenti, la Corte dei conti ha più volte sottolineato come frequentemente la loro valutazione, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi con conseguente applicazione delle misure premiali o sanzionatorie previste, non sia annualmente effettuata o avvenga con notevole ritardo. Ciò non impedisce che vengano corrisposte indennità di risultato (ammontanti in alcuni casi al 30% della retribuzione di posizione).

Ove si aggiungano gli effetti dello spoils system, che per sua natura tende a privilegiare il rapporto di fiducia con il politico rispetto al merito evidenziato nel corso della carriera, è evidente che la dirigenza viene ad essere mortificata nei suoi valori fondamentali e nelle sue capacità operative.

Anche con riferimento al personale non dirigenziale la relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico ha evidenziato come la spesa per la retribuzione accessoria abbia presentato nel quadriennio 2002-2005 un tasso di crescita del 31%.

Non risulta tuttavia che siano stati attivati validi strumenti idonei ad innescare meccanismi premiali o a combattere comportamenti neghittosi o addirittura illeciti.

In particolare marcata è la tendenza a ripartire in misure uguali per tutti forme di retribuzioni accessorie che dovrebbero essere destinate a riconoscere il maggior impegno od il miglior rendimento, con il risultato di disincentivare tali valori favorendo un generale appiattimento.

Anche per quanto riguarda i procedimenti disciplinari la Corte ha avuto modo di rilevare notevoli disfunzioni gestionali e specialmente di sottolineare come il ritardo nella definizione dei processi penali ne allontani nel tempo la conclusione, venendo così ad indebolire la loro funzione di deterrenza e di tutela dell'immagine che richiederebbe rapide definizioni.

E' stato giustamente osservato come in tali condizioni anche l'impresa privata sarebbe ingestibile e destinata a fallire.

Alcune proposte minime per rivitalizzare la valutazione del merito potrebbero essere individuate nella previsione di più efficienti sistemi di controllo, nella espressa indicazione della funzione premiale di determinate retribuzioni accessorie, di guisa che la loro distribuzione a pioggia possa essere perseguita come vera e propria ipotesi di responsabilità, così come già affermato con varie sentenze della Corte dei conti (v. Sez. Abruzzo n. 239/06, Sez. Veneto n. 1158/06 e Campania 2369/07) ed infine la soppressione della pregiudiziale penale rispetto al procedimento disciplinare.

Ancora molto ci sarebbe da dire sulla corruzione (su cui ci si è soffermati in sede di apertura dell'anno giudiziario), sul moltiplicarsi delle emergenze (in ordine alle quali sempre attuali sono le considerazioni sviluppate gli anni scorsi) e sui record negativi maturati in tema di infrazioni e frodi comunitarie, argomenti sui quali, per brevità di esposizione si fa rinvio al testo scritto.

A conclusione di queste mie considerazioni, chiedo Signor Presidente e Signori componenti delle Sezioni Riunite una pronuncia di regolarità del Rendiconto Generale dello Stato con le eccezioni specificate nella memoria scritta.