



Corte dei conti

Sezioni riunite in sede di controllo

RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA



maggio 2010



CORTE DEI CONTI

----- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -----

Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

14 maggio 2010

Hanno collaborato alla redazione del Rapporto: Luisa D'Arcano, Elisabetta Marcatili, Lucia Marra, Anna Rinonapoli, Nicoletta Rizzi.
L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone.

INDICE

| | |
|--|-----|
| Delibera | III |
| <i>Premessa</i> | V |
| SINTESI E CONCLUSIONI | 1 |
| | |
| PARTE PRIMA | |
| L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 2009: IL RUOLO DEGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO | 15 |
| | |
| PARTE SECONDA | |
| GLI STRUMENTI DI GESTIONE DELLE ENTRATE | 37 |
| L'andamento delle entrate | 37 |
| Evoluzione nelle fonti e nelle modalità di acquisizione delle entrate | 46 |
| Il coordinamento delle politiche tributarie: la finanza regionale e locale tra manovre finanziarie e attuazione del federalismo fiscale | 68 |
| | |
| GLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA SPESA | 71 |
| Il controllo della spesa statale | 71 |
| <i>Riquadro: I ritardi dei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche</i> | 82 |
| Il Patto di stabilità interno e gli strumenti di controllo della spesa delle Amministrazioni locali | 87 |
| <i>Riquadri: La spesa in conto capitale di Regioni, Province e Comuni: i dati 2007-2009 dell'archivio SIOPE - La costruzione di un indice sintetico della situazione finanziaria degli enti locali</i> | 128 |
| Il Patto per la salute | 147 |
| Gli strumenti di controllo delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche | 179 |
| <i>Riquadro: La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di contenimento delle spese di personale delle amministrazioni territoriali</i> | 192 |
| | |
| PARTE TERZA | |
| I RILIEVI DELLA CORTE SUGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO | 197 |
| L'esperienza delle Sezioni regionali | 197 |
| Le deliberazioni della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato | 209 |



N. 15/CONTR/10

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

| | | | |
|------------------------|---------|--------------|--------------|
| Presidente | dott. | Tullio | LAZZARO |
| Presidenti di sezione: | dott. | Giuseppe S. | LAROSA |
| | dott. | Gian Giorgio | PALEOLOGO |
| | dott. | Maurizio | MELONI |
| | dott. | Luigi | MAZZILLO |
| Consiglieri: | dott. | Paolo | NERI |
| | dott. | Mario | FALCUCCI |
| | dott. | Ernesto | BASILE |
| | dott. | Carlo | CHIAPPINELLI |
| | dott. | Simonetta | ROSA |
| | dott. | Guido | MACCAGNO |
| | dott. | Ermanno | GRANELLI |
| | dott. | Francesco | PETRONIO |
| | dott. | Maurizio | PALA |
| | dott. | Marco | PIERONI |
| | dott. | Mario | NISPI LANDI |
| | dott. | Vincenzo | GUIZZI |
| | dott. | Enrico | FLACCADORO |
| | dott. | Giorgio | CANCELLIERI |
| | dott. | Vincenzo | PALOMBA |
| | dott. | Giovanni | MOCCI |
| dott. | Luigi | PACIFICO | |
| dott. | Adelisa | CORSETTI | |
| dott. | Andrea | BALDANZA | |
| Primi Referendari: | dott. | Oriana | CALABRESI |
| | dott. | Giancarlo | ASTEGIANO |
| | dott. | Donatella | SCANDURRA |
| | dott. | Luisa | de PETRIS |
| | dott. | Alessandra | SANGUIGNI |
| | dott. | Giuseppe M. | MEZZAPESA |

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e le successive modificazioni;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543 convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639;

VISTO l'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

VISTO l'art. 6, comma 1, lett. d) del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 come modificato dalla deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/CONTR/PRG/09 del 9 novembre 2009, con la quale è stato approvato il programma di lavoro delle stesse Sezioni Riunite per l'anno 2010;

UDITI, nell'adunanza del 14 maggio 2010, i relatori Pres. Luigi Mazzillo, Cons. Mario Falcucci, Cons. Maurizio Pala, Cons. Mario Nispi Landi, Cons. Enrico Flaccadoro e Primo Referendario Giancarlo Astegiano

ha approvato

l'allegato documento contenente il "RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA".

I RELATORI

F.to Luigi Mazzillo

F.to Mario Falcucci

F.to Maurizio Pala

F.to Mario Nispi Landi

F.to Enrico Flaccadoro

F.to Giancarlo Astegiano

IL PRESIDENTE

F.to Tullio Lazzaro

Depositato in segreteria il 18 maggio 2010

IL DIRIGENTE

F.to Patrizio Michetti

Premessa.

1.

Con l'adesione all'Unione economica e monetaria – e con il conseguente recepimento dei vincoli posti dal Patto di stabilità e crescita – la gestione, l'esame e il controllo dei conti pubblici in Italia e negli altri paesi membri hanno, necessariamente, posto al centro dell'attenzione il rispetto dei parametri concordati in sede europea, rappresentati dagli indicatori sintetici dell'indebitamento netto e del debito in rapporto al prodotto interno lordo.

Le esigenze di comparazione e di confronto tra tutti i paesi dell'Unione hanno, poi, reso indispensabile il riferimento ai conti di finanza pubblica elaborati in sede di contabilità nazionale, estesi a tutti gli enti ricompresi nella definizione di Amministrazioni pubbliche e soggetti a regole di costruzione standardizzate e continuamente controllate da EUROSTAT, l'Ufficio di statistica della Commissione europea.

Sul piano della gestione della finanza pubblica, la necessità di operare nel rispetto dei vincoli internazionali ha imposto, fin dal momento di avvio dell'Unione, di mettere a punto strumenti di coordinamento delle politiche tributarie e della spesa, in modo che, per tutti i livelli di governo, fosse definito il contributo da garantire ai fini del conseguimento degli obiettivi di riduzione del disavanzo e del debito pubblico.

Tale esigenza ha assunto un rilievo particolare nell'esperienza italiana, caratterizzata da una tendenza, non ancora conclusa, al progressivo decentramento dei compiti di governo della spesa e delle entrate verso le amministrazioni regionali e locali. Ciò ha richiesto un impegno continuo e complesso di adozione e sperimentazione di strumenti di controllo della spesa, in grado di assicurare, al tempo stesso, il contributo di tali enti agli obiettivi europei, ma anche condizioni di omogeneità ed equità nella distribuzione degli oneri. E, in ogni caso, la salvaguardia di livelli non rinunciabili di qualità nei servizi resi alla collettività.

Anche la Corte Costituzionale (da ultimo con la Sentenza n. 284/09) ha affrontato la questione degli equilibri generali della finanza pubblica in relazione agli obiettivi di convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea, riconducendo nell'ambito dei principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente “coordinamento della finanza pubblica”, anche le misure della legislazione statale di contenimento della politica di spesa degli enti territoriali.

Nelle nuove condizioni, la Corte dei conti ha, con tempestività, modificato e adattato la propria attività di controllo e di referto, allo scopo di fornire un contributo efficace sia nel monitoraggio dei principali strumenti per il coordinamento della finanza pubblica che nelle valutazioni economico-finanziarie.

Così, nell'annuale Relazione sul rendiconto generale dello Stato, sempre più spazio è stato riservato alla valutazione dei risultati complessivi della finanza

pubblica, non limitando l'esame ai conti dello Stato, mentre un'ampia sezione della relazione è dedicata alla verifica dei risultati della gestione delle autonomie territoriali, attraverso il monitoraggio e l'analisi critica dei principali strumenti di coordinamento (il Patto di stabilità interno e il Patto per la salute).

2.

Con il recente nuovo impulso impresso al ridisegno costituzionale delineato con il nuovo titolo V della Costituzione – e con la conseguente ridefinizione di norme per il coordinamento della finanza pubblica – si rafforza l'esigenza di un impegno della Corte specificamente dedicato a queste complesse modalità di verifiche e controlli.

Origina da qui l'opportunità di dare seguito, in via sperimentale – e, per ciò stesso, senza pretesa di completezza - alle indicazioni normative (legge 244/07, articolo 3, comma 65) che prevedono l'elaborazione di un rapporto sul coordinamento della finanza pubblica che potrebbe assumere la cadenza annuale, consentendo al Parlamento di disporre di una valutazione di sintesi sull'adeguatezza e sulla rispondenza degli strumenti a garantire il rispetto degli obiettivi europei. Non meno importante potrebbe rivelarsi, per il legislatore, l'evidenziazione delle maggiori criticità emerse nella gestione degli strumenti di coordinamento, al fine di apportare le eventuali correzioni.

3.

Il primo rapporto (una sorta di “numero zero”) si confronta con una fase di ciclo economico non positiva, che ha inevitabilmente impresso “torsioni” rilevanti agli strumenti di coordinamento, da valutare in una prospettiva di minore rigidità dei parametri di mero contenimento dei disavanzi.

Nel 2008 e nel 2009, per l'impatto della recessione, il significato di coordinamento delle finanze pubbliche si è necessariamente esteso. Le autorità di molti paesi hanno esplicitamente orientato la leva di bilancio alla stabilizzazione del ciclo economico, portando il disavanzo pubblico dell'area Ocse a superare l'8 per cento del Pil, a fronte dell'1,3 per cento del 2007. In Italia il ricorso alla leva di bilancio è stato meno pronunciato che altrove, ma lo scarto accumulato rispetto agli obiettivi programmatici è stato ugualmente importante.

Occorre pertanto chiedersi se gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica abbiano mostrato un sufficiente grado di adattabilità alle nuove difficili condizioni economiche. In altri termini, si tratta di valutare, oggi ma anche in prospettiva, se l'insieme delle leve messe a punto in questi anni con lo scopo principale di contenimento dei disavanzi, abbiano anche la capacità di imprimere alla finanza pubblica, sia pure in modo selettivo, correzioni significative a sostegno dell'attività economica. O se, invece, le regole e i controlli in atto presentino un'eccessiva rigidità.

L'analisi del funzionamento dei meccanismi di coordinamento assume particolare rilevanza anche alla luce delle innovazioni istituzionali varate nel

corso della legislatura. Il passaggio al federalismo fiscale non può prescindere da una revisione in senso rafforzativo dei meccanismi di coordinamento.

A tali meccanismi di coordinamento la Corte è chiamata a dare il proprio apporto in forza di norme di legge e di plurime pronunce della Corte Costituzionale.

Un aspetto, al riguardo su cui potrebbe farsi una riflessione, è il “rapporto di comunicabilità” tra Parlamento e Corte, facendo sì che il Parlamento possa avere immediata e completa contezza tanto delle attività di controllo della Corte quanto dei risultati di esse.

Ciò al fine, da un lato, di poter intervenire, ove sia ritenuto opportuno adottare idonei correttivi con gli strumenti propri del Parlamento e con una visione strategica d’insieme; d’altro lato di poter indicare alla Corte, proficuamente, le priorità del controllo, come previsto dall’art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

A tal fine, traendo ispirazione anche dagli ordinamenti di tipo anglosassone, potrebbe ipotizzarsi che una delle Commissioni Parlamentari, adeguatamente supportata, assuma anche il compito di mantenere forme di colloquio continuativo con la Corte perché dalle attività di controllo da questa svolte possa trarsi il massimo di utilità per l’attività del Parlamento e del Governo.

E’, infatti, tale requisito di utilità – insito nel concetto stesso di “organo ausiliario” adottato, per la Corte, dalla Costituzione – che deve informare di sé l’attività della Corte.

Il requisito di utilità potrebbe, peraltro, risultare affievolito da una moltiplicazione di controlli demandati in capo a vari organi: una molteplicità di voci, magari non del tutto consonanti, potrebbe risultare anche di nocumento, specialmente nell’attuale momento se concernente analisi e risultati di bilanci o di azioni della Pubblica Amministrazione.

Potrebbe essere opportuno anche pensare a moduli organizzatori – certamente innovatori – idonei a creare sinergie tra i vari organismi di controllo e non concorrenzialità tra essi, fermo restando, ovviamente, il disegno costituzionale.

*Il Presidente
Tullio Lazzaro*

SINTESI E CONCLUSIONI

I. Agli strumenti di coordinamento della finanza pubblica è affidato il compito di ripartire, fra i singoli livelli di governo, l'onere dell'aggiustamento di bilancio. Nel contesto europeo, ciò si traduce nella condivisione di un obiettivo di indebitamento nullo nel medio periodo. Nel particolare assetto istituzionale italiano, caratterizzato, da una parte, da un ampio decentramento delle funzioni di spesa e, dall'altra, dal permanere di forme di finanziamento derivato per le amministrazioni locali, gli strumenti di coordinamento agiscono prevalentemente sulle componenti di uscita del bilancio pubblico, esercitando su di esse una stringente funzione di controllo e correzione.

Anche in Italia, la manovra correttiva per il 2009 - ancora concepita, nella versione iniziale, nella logica del contenimento del disavanzo - è stata, successivamente, rimodulata per consentire di affrontare l'esigenza di sostegno dei redditi e dell'attività economica nella fase più critica del ciclo economico. Ma, a differenza di quanto avvenuto in altri paesi occidentali, la scelta del governo italiano, in ragione soprattutto dell'elevato livello del debito pubblico, è stata di allentare gli obiettivi relativi ai saldi di bilancio solo nella misura corrispondente al peggioramento prodotto dal ciclo economico negativo. E, dunque, i diversi provvedimenti adottati a sostegno dell'economia sono stati impostati con la comune caratteristica della neutralità degli effetti sul saldo di bilancio.

Ma l'estensione del campo di intervento destinato a provvedimenti anti-ciclici ha indotto una profonda revisione del quadro di copertura dell'intera manovra: aumenta notevolmente - rispetto alla versione originaria - il peso affidato alle maggiori entrate (dal 47,1 all'87,4 per cento), si assottiglia l'incidenza delle minori spese correnti (dal 37,8 all'1,8 per cento), mentre la minore spesa in conto capitale diminuisce di poco (dal 15,1 al 10,9 per cento).

I risultati del consuntivo 2009 sono inevitabilmente influenzati dalla rimodulazione della manovra. La spesa primaria corrente, in particolare, aumenta del 4,2 per cento rispetto al 2008, salendo dal 40,5 al 43,5 per cento del Pil; nella previsione originaria si indicava una riduzione di mezzo punto rispetto al prodotto.

Sempre nel confronto con le previsioni originarie, la spesa in conto capitale registra un incremento superiore, rimanendo tuttavia al di sotto dei valori di espansione programmati in corso d'anno come misura fondamentale di rilancio delle prospettive di crescita economica. Al di sotto delle previsioni iniziali si collocano, infine, le entrate, il cui andamento riflette la contrazione delle basi imponibili, a sua volta collegata alla flessione del Pil.

Sulla dinamica delle singole voci del bilancio pubblico hanno influito, nel corso del 2009, anche elementi di natura contabile, a cui non sempre corrisponde una pari rilevanza per l'analisi economica. Notevole, altresì, è stata l'influenza esercitata dai provvedimenti anti-crisi, ossia da misure discrezionali che hanno agito tanto sul lato delle entrate che delle uscite, ma che rappresentano una componente temporanea del bilancio pubblico e non alterano i profili di medio periodo.

Nel complesso, il risultato di indebitamento conseguito nel 2009 resta dunque in linea con gli obiettivi adottati dal Dpef fin dallo scorso giugno, una volta portato a termine il varo dei principali provvedimenti anti-crisi.

La rimodulazione della manovra di finanza pubblica in un contesto di pesante recessione economica ha sottoposto gli strumenti di coordinamento a una tensione inusuale. Nel risultato finale, le Amministrazioni locali non hanno ampliato il disavanzo nella misura consentita per il temporaneo allentamento degli strumenti di contenimento della spesa. Ciò ha senza dubbio compensato, ai fini della determinazione dell'indebitamento complessivo, il maggiore disavanzo accumulato dagli altri livelli di governo, comprendendo fra questi non solo lo Stato centrale, ma anche gli Enti previdenziali, che hanno subito un consistente calo delle entrate, per via della caduta dell'occupazione.

I risultati del 2009 per livello di governo aprono tuttavia, proprio perché determinatisi in presenza di un andamento recessivo del prodotto, argomenti di discussione che vanno oltre la momentanea redistribuzione dell'onere di riequilibrio del bilancio pubblico. La questione va esaminata da due punti di vista: il primo, relativo alla funzione compensativa svolta dagli strumenti di finanziamento derivato; il secondo attinente al ritardo con cui gli impulsi di politica economica si trasmettono all'economia, per un certo grado di rigidità che caratterizza i meccanismi di coordinamento.

A fronte dell'accentuata flessione delle entrate tributarie, il finanziamento statale ha garantito la copertura di alcune spese essenziali delle Amministrazioni locali, a cominciare da quelle della sanità. Il ruolo compensativo svolto dalla finanza derivata non genera sorpresa; esso è connaturato nella decisione di stabilire *ex-ante* il flusso di finanziamenti da destinare alle Amministrazioni per l'espletamento di alcune funzioni. Anche nella prospettiva federalista, il bilancio statale conserverà un ruolo compensativo, strettamente collegato alla necessità di garantire livelli essenziali di assistenza, fissati indipendentemente dallo stato della congiuntura economica.

Una questione di sostenibilità si pone, tuttavia, in ragione delle dimensioni inusuali della recessione, che dovrebbe tradursi, da oggi al 2012, in una perdita di Pil nominale di ben 130 miliardi di euro (un importo equivalente a due volte l'attuale spesa per interessi sul debito!), rispetto alle proiezioni di inizio legislatura. In queste condizioni, può rivelarsi difficile conservare gli obiettivi di spesa espressi in quota del prodotto, a meno che non si accetti una riduzione dei livelli assoluti della spesa stessa.

Con riferimento al secondo aspetto, l'impulso trasmesso attraverso la flessibilizzazione degli strumenti di coordinamento, in specie del Patto di stabilità, è rimasto al di sotto delle attese e, come detto, gli Enti locali non hanno sfruttato per intero i margini loro concessi per una maggiore espansione della spesa in conto capitale. Quest'intervento era stato peraltro concepito prendendo a riferimento valori medi che, in quanto riferiti a un insieme di amministrazioni ampio e disomogeneo, ha sopravvalutato la capacità di attivare una spesa supplementare nel conto capitale. Un maggior grado di efficacia si sarebbe potuto riscontrare in presenza di un meccanismo di coordinamento capace di incidere in misura diversificata sulle singole amministrazioni, e per questo più adattabile anche ai mutamenti della congiuntura e delle priorità della politica di bilancio. Vi sono, in questo senso, ragioni per auspicare un rafforzamento della gestione su scala territoriale del Patto di stabilità.

II. Stretta è stata nel 2009, la correlazione fra ripiegamento del ciclo economico e flessione delle entrate. Per la prima volta in serie storica, il Pil nominale e il gettito

complessivo hanno segnato una riduzione, accentuando gli andamenti sfavorevoli che già erano andati emergendo nel corso del 2008.

La verifica *ex-post* degli effetti di gettito della manovra correttiva indica però risultati soddisfacenti. Per la quota per la quale è stato possibile effettuare la verifica, le manovre di finanza pubblica per il 2009 hanno fatto registrare a consuntivo un maggiore gettito netto di circa 3 miliardi rispetto alle quantificazioni che hanno accompagnato i provvedimenti correttivi. Si tratta, in larga misura, di maggiori proventi di natura straordinaria, riconducibili a provvedimenti discrezionali e temporanei, con cui è stato possibile compensare gli effetti sul disavanzo prodotti dalla contrazione ciclica del gettito.

Il Rapporto dedica ampio spazio all'evoluzione in atto nei sistemi di acquisizione delle imposte, sottolineando positivamente l'abbandono della logica di contrapposizione rigida fisco-contribuente, per una impostazione più flessibile intesa, invece, a favorire l'adesione del contribuente. Una impostazione che si è riflessa, vantaggiosamente, sull'attività di accertamento e, a seguito di una più elevata capacità gestionale, sulla stessa concretezza degli obiettivi di riduzione dell'evasione fiscale.

Gli aumenti di gettito attesi dalla lotta all'evasione, così come quelli connessi alla crescente dilatazione della raccolta dei giochi ed alla maggiore efficacia della riscossione dei ruoli e della riscossione coattiva hanno acquisito un peso essenziale e determinante ai fini dell'attuazione delle manovre di finanza pubblica.

I cambiamenti intervenuti hanno, peraltro, avuto un forte impatto sulla gestione della politica fiscale e sull'intreccio dei ruoli fra scelte impositive e gestione amministrativa. Al ridimensionamento degli spazi e del grado di cogenza delle prime ha finito per contrapporsi la dilatazione del ruolo dell'apparato amministrativo, posto di fronte a sfide sempre più impegnative e chiamato ad assicurare il conseguimento di obiettivi crescenti. Di qui la criticità che, a seguito degli sviluppi sopra delineati, va sempre più assumendo la valutazione dell'impatto che ciò comporta in termini di effettiva adeguatezza dell'amministrazione sotto i profili, non solo del numero, ma anche e soprattutto della professionalità, dell'integrità e del modello organizzativo.

Al riguardo, ad avviso della Corte, devono essere ben ponderate le iniziative di ulteriore riorganizzazione degli apparati (come quella che ridisegna le competenze dell'Agenzia delle entrate su base provinciale) per il rischio di introdurre elementi di incertezza in un assetto che sembra aver conseguito una consolidata funzionalità e che individua nella funzione di servizio al contribuente una missione di non minore rilievo rispetto alla funzione di controllo.

Così come non vanno sottovalutati i rischi latenti ed i perduranti problemi di credibilità della lotta all'evasione: dallo stress organizzativo, alla sovrapposizione di previsioni di gettito che insistono sulle stesse basi imponibili, alla non irreversibilità dell'emersione di materia imponibile conseguente all'effettuazione dei controlli, al persistente scarso interesse mostrato sia per una sistematica misurazione del fenomeno evasivo, sia per un'attenta ed un'affidabile verifica *ex post* del maggior gettito effettivamente ottenuto con l'azione di contrasto. Come eloquentemente dimostrato anche dai ritardi e dai limiti che continuano a connotare la presentazione della prescritta relazione annuale al Parlamento.

L'analisi del gettito rivela, per altro verso, una significativa riduzione di capacità impositiva degli enti locali, determinata dall'intersecarsi degli effetti avversi della crisi economica con precedenti provvedimenti legislativi, con i quali si era inciso sulle fonti di gettito delle amministrazioni decentrate.

Nel 2009, nella generalizzata flessione delle entrate tributarie, la caduta del gettito è molto più accentuata nel conto delle amministrazioni locali, con riguardo sia alle imposte dirette (-10 per cento circa, contro -6,7 per cento per lo Stato) che alle imposte indirette (-11 per cento contro -1 per cento per lo Stato).

Il coordinamento delle politiche tributarie fra diversi livelli di governo continua a risentire soprattutto dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa e del ridimensionamento dell'Irap. In entrambi i casi si è posta, ed è rimasta inevasa, la questione delle ricadute delle scelte della politica fiscale nazionale sull'autonomia impositiva e finanziaria di regioni ed enti locali. Mentre la questione dell'autonomia impositiva è, per il momento, accantonata (ma si riproporrà in sede di attuazione del federalismo), l'autonomia finanziaria si è risolta nel confronto, e nel contenzioso che ne è seguito, circa l'adeguatezza dei trasferimenti attivati a titolo di compensazione del minor gettito Ici e Irap, anche in riferimento al problema di come adeguare le coperture alla dinamicità delle imposte oggetto di intervento.

Ancora insoddisfacenti appaiono inoltre i risultati finora portati dal disegno di coinvolgimento degli enti locali nella lotta all'evasione e nella ripartizione dei relativi proventi. Si tratta di un punto di particolare rilevanza, considerando il ruolo che sempre più va assumendo la revisione degli strumenti di contrasto dell'evasione nel reperimento del gettito fiscale complessivo.

Specialmente in presenza di basi imponibili ancorate al territorio, il contributo delle amministrazioni locali all'attività di accertamento potrebbe, in realtà, risultare determinante: sia a supporto dell'accertamento erariale (e maturando una compartecipazione al gettito recuperato), sia per realizzare la propria (e per ora limitata) autonomia impositiva. Per realizzare queste potenzialità, è auspicabile che più sostanziali avanzamenti vengano realizzati nel coordinamento fra singoli livelli di amministrazione in merito all'individuazione, l'acquisizione, l'interazione e la gestione delle rispettive basi informative.

III. Anche se il graduale processo di decentramento tende a ridurre il peso dello Stato nella gestione della spesa pubblica, specifici strumenti sono stati messi a punto per controllare l'andamento della spesa statale, al fine di assicurarne la compatibilità con gli obiettivi programmatici di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Negli ultimi anni, a partire dai controlli di cassa e di tesoreria del 1997 e dal decreto c.d. "taglia-spese" del 2002, i provvedimenti via via adottati hanno evidenziato risultati alterni per la difficoltà di incidere stabilmente sui fattori alla base della lievitazione della spesa.

Va osservato, peraltro, che – al netto dei trasferimenti agli altri enti dell'amministrazione pubblica, degli interessi sul debito e delle spese di personale – la spesa statale (nella definizione di contabilità nazionale) è dell'ordine di soli 80 miliardi di euro, essendo costituita per circa 22 miliardi da consumi intermedi, per altri 20 miliardi da investimenti fissi lordi e da contributi in conto capitale alle imprese e, per il resto, da un insieme di voci eterogenee. Se si considera che gli investimenti fissi e gli aiuti alle imprese si prestano più ad una riqualificazione selettiva all'interno della tipologia di spesa che non ad una compressione del livello di erogazioni (in contrasto con le esigenze di sostegno all'economia e di ampliamento delle infrastrutture

pubbliche), si comprende la ragione della concentrazione degli interventi di contenimento sulla voce “Consumi intermedi”.

Come più volte osservato anche dalla Corte, tali interventi si misurano con spese frequentemente connesse all’acquisto di beni e servizi essenziali per il funzionamento delle amministrazioni statali. E, di conseguenza, la compressione di tali servizi al di sotto di una soglia minima si rivela, nello stesso tempo, difficile da realizzare e anche inopportuna. E’ in questo contesto che sono maturate, infatti, le condizioni per l’accumulo di una massa rilevante di debiti occulti e per l’abnorme espansione dei ritardi nei pagamenti ai fornitori delle amministrazioni.

Ciò premesso, il Rapporto analizza la più recente evoluzione nella strumentazione costruita per il controllo della spesa statale e, con particolare riguardo al 2009, tenta di offrire una valutazione, anche quantitativa, del grado di successo rispetto agli obiettivi programmatici dichiarati.

In proposito, si mette in luce, in primo luogo, come il consuntivo rappresentato dal conto economico dello Stato (l’aggregato di contabilità nazionale necessario per i confronti e le verifiche europee) possa condurre a letture fuorvianti, a seguito di una serie di fattori meramente contabili e, sovente, di natura straordinaria che incidono, in misura elevata, sui livelli e sulle dinamiche della spesa. Per i consumi intermedi, i fattori più significativi (anche per l’alta variabilità di anno in anno) sono rappresentati dalle consegne di armamenti e mezzi della Difesa e dai servizi di intermediazione finanziaria indirettamente imputati. Il rendiconto finanziario dello Stato per il 2009 è, invece, alterato dall’inclusione tra i consumi dell’anno dell’intero ammontare degli impegni di spesa a fronte di acquisti di beni e servizi effettuati in anni precedenti ma non regolati contabilmente, così da tradursi in una quota cospicua di “debiti progressi”.

Una ricostruzione che depuri i dati da questi fattori non ordinari consente di pervenire alla conclusione – che il Rapporto avanza – secondo la quale nel 2009 la “stretta” imposta alla spesa con i provvedimenti di taglio avrebbe conseguito pienamente il risultato atteso, con una riduzione dell’ordine del 4 per cento dei consumi intermedi.

Certamente l’elaborazione effettuata dal Rapporto non va intesa come “rettifica” del consuntivo ufficiale dell’ISTAT, l’unico valido per l’esame europeo, ma appare essenziale se lo scopo è proprio quello di fornire analisi e valutazioni sull’efficacia e sulle eventuali distorsioni o lacune degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica.

Ad avviso della Corte, il caso esaminato in via esemplificativa solleva una questione delicata, sulla quale sarebbe auspicabile attirare l’attenzione di EUROSTAT e, più in generale, degli organismi della Commissione Europea.

Anche se modifiche dei criteri di contabilizzazione, come quelle descritte, sono state predisposte proprio per ovviare a precedenti difformità tra paesi appare, infatti, discutibile che il giudizio sulla “virtuosità” o meno della gestione dei conti pubblici dei singoli paesi sia così fortemente condizionato, almeno per alcune categorie di spesa, da fattori straordinari e da criteri di contabilizzazione che sfuggono al controllo delle amministrazioni e possono predisporre a futuri comportamenti elusivi.

Anche per le spese in conto capitale l’esame dei risultati richiede una verifica attenta dei fattori di variazione sottostanti. In particolare, per gli investimenti fissi lordi, l’apparente rapida crescita segnata nel 2009 (oltre il 25 per cento) nasconde, in realtà, il peso decisivo di operazioni di riclassificazione contabile, oltre ad una effettiva

accelerazione per le spese di organizzazione del G8 e della protezione civile. Una crescita verosimilmente più sostanziale riguarda, invece, i contributi in conto capitale alle imprese, sia per l'emersione di un ammontare importante di residui perenti che per la maggiore dotazione di risorse per il Fondo per la competitività e lo sviluppo.

IV. Il contributo delle Amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni) al risultato complessivo di finanza pubblica è stato anche nel 2009 migliore di quanto ci si attendeva: il disavanzo è stato pari allo 0,4 per cento del prodotto rispetto allo 0,6 per cento previsto. Un risultato a cui hanno contribuito sia le amministrazioni regionali sia quelle locali.

Le Regioni hanno realizzato una riduzione del disavanzo, passato dallo 0,3 del 2008 allo 0,15 per cento del 2009. Il saldo è il risultato di spese complessive cresciute nell'anno del 4,4 per cento e di entrate in aumento di oltre il 6 per cento, grazie al forte aumento dei trasferimenti, che ha più che compensato la riduzione delle entrate fiscali.

Quattro regioni non hanno conseguito gli obiettivi del Patto. Un risultato da ricondurre, da un lato, alla scelta di accelerare i pagamenti e, dall'altro, agli sconfinamenti di alcune regioni sui cui risultati di gestione hanno inciso gli squilibri maturati in esercizi precedenti; continuano a crescere gli impegni per spesa corrente, mentre rimane basso il livello degli impegni in conto capitale non limitati dall'operare del Patto.

In miglioramento anche il contributo offerto ai risultati di finanza pubblica dalle amministrazioni comunali e provinciali: l'indebitamento complessivo si è ulteriormente ridotto per i Comuni, passando da un disavanzo di 1,1 miliardi nel 2008 a circa 320 milioni nel 2009. Anche le Province vedono dimezzare il disavanzo complessivo, da 1,1 miliardi a 615 milioni.

Sia le Province che i Comuni hanno pienamente conseguito gli obiettivi assegnati, con un considerevole scarto positivo. Un risultato ottenuto anche grazie ai ripetuti interventi normativi succedutisi nell'anno e finalizzati a rivedere in senso più favorevole le regole del Patto che, per la concomitanza di due fattori critici - obiettivi più stringenti e fase recessiva del ciclo economico - rischiavano di essere troppo penalizzanti, soprattutto sul versante della spesa in conto capitale (sulla quale sempre più diffusamente si sono scaricate le tensioni generate dai vincoli del Patto).

Dei 2.244 comuni monitorati poco meno del 10 per cento, concentrati prevalentemente al nord, non sono riusciti a raggiungere il proprio obiettivo individuale.

Sull'efficacia delle misure di alleggerimento degli obiettivi ha inciso la difficoltà di individuare, attraverso criteri selettivi uniformi, i soggetti meritevoli di maggiori tutele o con una più elevata capacità di promuovere e gestire attività di investimento. La distribuzione del beneficio in maniera indifferenziata si è tradotta, infatti, solo in parte in una velocizzazione dei pagamenti in conto capitale.

Gli investimenti fissi lordi dei Comuni (al netto delle dismissioni immobiliari) crescono di poco più dell'1 per cento nel 2009.

Il meccanismo di compensazione regione-enti locali (seppur di più limitato rilievo finanziario) ha consentito, invece, di indirizzare le risorse verso chi poteva effettivamente garantire un tempestivo ed integrale utilizzo delle nuove capacità finanziarie e si trovava ad essere limitato esclusivamente dalla disciplina del Patto.

Nonostante i risultati positivi in termini di comparto, il Patto 2009 mostra con evidenza le criticità di un sistema che non sempre ha portato ad una riqualificazione della spesa a vantaggio degli investimenti e dello sviluppo locale e che ha consentito il progressivo diffondersi di comportamenti elusivi finalizzati al solo rispetto formale degli obiettivi.

Ciò rende urgente rivedere il meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi posti al Paese dall'appartenenza al sistema europeo.

L'esperienza maturata negli ultimi anni testimonia, infatti, la difficoltà di un sistema in grado di tener conto delle differenti caratteristiche di un universo di riferimento molto ampio (oltre 2.200 enti) e con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate. Finora è stato difficile individuare un'impostazione in grado di assicurare un efficace perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, evitando, tuttavia, che questo si traduca in un indesiderato rallentamento della spesa in conto capitale.

Le esperienze di gestione del Patto a livello regionale, per ora limitate, potrebbero costituire, da questo punto di vista, una preziosa base di riferimento: una gestione del Patto su scala territoriale consentirebbe, infatti, di ridurre la rigidità del sistema e di ottimizzare la ripartizione delle quote di indebitamento tra amministrazioni locali.

In tale prospettiva muovono la legge delega in materia di federalismo fiscale (legge 42/09) e la legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/09), che rafforza ulteriormente il ruolo regionale.

La revisione del Patto andrà disegnata anche a partire dalle profonde modifiche che interesseranno sia il sistema di valutazione dei fabbisogni e dei costi standard per le funzioni essenziali, sia il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali in attuazione del articolo 119 della Costituzione: modifiche che incideranno fortemente sugli enti, richiedendo percorsi di adeguamento progressivo e un attento equilibrio tra obiettivi di rigore finanziario e mantenimento di adeguate qualità dei servizi.

A questo scopo il coordinamento della finanza pubblica si arricchisce di un ulteriore strumento: il Patto di convergenza. Definito di volta in volta nella legge di stabilità o in un collegato alla manovra finanziaria annuale, ad esso è assegnato il compito di tracciare percorsi di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei diversi livelli di governo, nonché degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali (l. 42/09, art. 18, comma 1).

A tale strumento, oltre che alla nuova versione del Patto, sarà affidato anche il compito di pervenire ad una formulazione organica e stabile delle regole di coordinamento, rafforzandone la credibilità e consentendone una piena collocazione nell'ambito della programmazione territoriale.

V. L'ultimo decennio ha visto lo sviluppo di nuovi meccanismi di governo della spesa sanitaria, avviati con l'accordo del 3 agosto 2000, evoluti nell'accordo dell'8 agosto 2001, ulteriormente perfezionati nell'Intesa del 23 marzo 2005 e completati con il Patto della salute del settembre 2006.

L'elemento nuovo, rispetto ai decenni passati, non è stato solo l'attribuzione di un vincolo finanziario. La crescente responsabilizzazione delle gestioni ha portato alla

creazione di un meccanismo di monitoraggio attento sia a garantire la copertura dei disavanzi, che a contrastare l'emergere di squilibri strutturali (Piani di rientro).

L'obiettivo che l'amministrazione centrale e le regioni si sono posti è stato quello di valutare la situazione effettiva del sistema sanitario regionale, per aprire un contraddittorio volto a concordare un obiettivo realistico di miglioramento. Ne è derivato un sistema che non valuta in base a soglie astratte o predeterminate, ma gradua il giudizio sul raggiungimento o meno di risultati concordati.

Ciò ha comportato, nel corso degli anni, da un lato, un rallentamento generale dell'incremento di spesa, dall'altro, l'individuazione di diagnosi specifiche sulle situazioni delle Regioni in difficoltà.

I risultati ottenuti sono incoraggianti. Negli ultimi tre anni si è ridotta la dinamica della spesa e i consuntivi sono in linea con gli obiettivi programmatici. Positiva è stata la risposta regionale anche in termini di una più forte responsabilizzazione nella copertura dei disavanzi e nell'attivazione di uno sforzo fiscale regionale. Il metodo di lavoro comune Stato-Regioni si è rivelato un'esperienza importante sia ai fini del controllo della spesa sanitaria e del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali.

Non va ignorato, tuttavia, che gli aggiustamenti sono stati più lenti del previsto. Se si guarda alle Regioni con Piani di rientro, non si può non osservare come, rispetto agli obiettivi programmatici, parziale sia per il momento la correzione operata. Nella maggioranza delle regioni la riduzione dei costi dell'assistenza diretta si è rivelata particolarmente limitata. Gli oneri per il personale non mostrano variazioni di rilievo; cresce la spesa farmaceutica ospedaliera, assorbendo i limitati risparmi provenienti dalla gestione. Nell'assistenza convenzionata, ai buoni risultati in termini di farmaceutica si contrappongono difficoltà di contenimento degli oneri per la specialistica e un troppo lento contenimento (rispetto agli obiettivi) dell'assistenza ospedaliera accreditata.

Fatta eccezione per la Liguria, che presentava lo squilibrio più contenuto, il percorso di attuazione dei Piani non può dirsi ad oggi concluso. Più in generale, i disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle regioni del centro e del sud del Paese. I risultati di sole sei regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Sardegna e Calabria – che nel dicembre 2009 ha sottoscritto un Piano di rientro) spiegano quasi l'89 per cento del disavanzo complessivo.

L'operare del sistema di responsabilizzazione, anche basato sul sistema sanzionatorio, sembra aver contribuito a ridurre il formarsi di disavanzi, senza tuttavia riuscire ancora a far rientrare gli squilibri strutturali che caratterizzano alcune realtà territoriali.

Per le regioni in squilibrio, si accentuano, poi, le difficoltà di garantire adeguate coperture.

Nonostante tali criticità, la strada intrapresa di stringenti vincoli finanziari e di riqualificazione dell'offerta sanitaria appare coerente con la scelta di mantenere e rafforzare l'attuale sistema sanitario in un'ottica in cui, per garantire un adeguato livello di prestazioni, la sanità dovrà recuperare risorse da una gestione più efficiente, erogando cure appropriate e a costi minori. Non si potrà prescindere, quindi, dal mantenere una forte pressione per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, puntando sempre

più su un miglioramento nell'appropriatezza delle prestazioni rese e su un adeguamento delle strutture amministrative alle nuove sfide gestionali.

VI. L'andamento dei redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche – categoria di spesa che rappresenta oltre l'11 per cento del Pil – ha evidenziato, nell'ultimo decennio, scostamenti molto ampi rispetto agli obiettivi programmatici, mettendo in luce l'inadeguatezza delle regole e degli strumenti di controllo adottati.

In particolare gli esiti della contrattazione collettiva nazionale hanno largamente superato i parametri definiti nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi e basati sull'allineamento degli incrementi retributivi al tasso di inflazione programmata.

Di fatto i contratti collettivi nazionali, fino a tutto il biennio 2006-2007, hanno prodotto incrementi retributivi superiori, non solo all'inflazione programmata, ma anche a quella effettiva. Inoltre, le ulteriori risorse che i contratti hanno destinato ad incentivare recuperi di produttività sono state, di fatto, utilizzate in contrattazione integrativa per incrementare le componenti fisse della retribuzione

Infine, le politiche di contenimento delle assunzioni e di revisione delle piante organiche si sono rivelate di difficile e non omogenea attuazione, in ragione di numerose deroghe ed esenzioni.

A partire dalla legge finanziaria per il 2006, si è intensificato l'impegno volto ad incidere sui reali fattori di crescita delle spese di personale, ad iniziare dalla contrattazione integrativa, il cui andamento incontrollato è sempre stato ritenuto, anche dalla Corte, uno dei fattori di maggior criticità.

Anche in relazione alle drastiche misure di riduzione delle disponibilità per la contrattazione integrativa contenute nel decreto legge 112 del 2008 e di un recupero di moderazione salariale nella contrattazione collettiva relativa al biennio 2008-2009, i dati di consuntivo Istat per il 2009 segnano, effettivamente, una significativa inversione di tendenza, con una crescita dei redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche di solo l'1 per cento.

Per il futuro, il nuovo quadro di riferimento per le procedure di contrattazione, delineato all'interno dell'intesa sottoscritta il 30 aprile 2009 tra il Governo e le Confederazioni sindacali, appare finalizzato a superare le principali distonie applicative dell'accordo di luglio 1993.

Alla previsione di una percentuale di crescita maggiormente aderente, fin dall'inizio, al prevedibile andamento dell'inflazione reale, fa riscontro un adeguamento del potere di acquisto limitato alla sola componente stipendiale della retribuzione, nell'ottica di rendere il salario accessorio maggiormente assimilabile a quello previsto nel settore privato, strettamente connesso con la produttività dei singoli enti e con il merito individuale e sottratto, quindi, alla dinamica della contrattazione collettiva nazionale.

All'interno di un sistema di regole che presuppone il rigoroso rispetto della tempistica per il rinnovo degli accordi collettivi, la Corte sottolinea con preoccupazione il ritardo già accumulato nell'avvio delle procedure di contrattazione per il prossimo triennio.

Il decreto legislativo 150 del 2009, attuativo di un'ampia riforma della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni, mira ad una riqualificazione della spesa di personale attraverso un diverso riparto delle fonti

regolatrici del rapporto. Risalta, in particolare, la limitazione dell'area di intervento della contrattazione nazionale e della contrattazione integrativa, ritenuta, quest'ultima, strumento non in grado di assicurare una effettiva correlazione tra l'erogazione dei trattamenti accessori e l'effettivo accertamento di miglioramenti della performance delle amministrazioni e di prevedere adeguati meccanismi di premialità e selettività nella distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici.

Quanto sopra nella considerazione che una crescita della retribuzione complessiva superiore al mero adeguamento delle componenti fisse della retribuzione all'andamento dell'inflazione (come previsto nell'intesa di maggio 2009) possa trovare giustificazione, sul piano della compatibilità economica, nei positivi riflessi sull'andamento dell'economia reale del Paese di un miglior funzionamento degli apparati amministrativi.

In proposito, la Corte sottolinea la necessità di una rapida e condivisa attuazione del nuovo meccanismo di valutazione, sottolineando, peraltro, il rischio che la perdita di esclusività del contratto collettivo di lavoro, quale fonte regolatrice dei trattamenti economici per i pubblici dipendenti, possa determinare la perdita di importanza della sessione negoziale e, con essa, il depotenziamento di uno strumento utile per contemperare gli interessi specifici di talune categorie di lavoratori con una visione globale e tendenzialmente omogenea della politica dei redditi e della dinamica retributiva.

VII. L'attività delle Sezioni regionali di controllo permette di verificare le modalità di applicazione e funzionamento sia delle regole generali di contabilità che degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, introdotti negli ultimi anni.

La segnalazione di distorsioni e criticità può, da un lato, contribuire a migliorare la normativa e, dall'altro, "anticipare" l'emergere di fenomeni nuovi, tali da incidere sull'efficacia delle norme poste a presidio del contributo delle amministrazioni pubbliche agli obiettivi di stabilità e crescita.

In relazione alla disciplina del Patto di stabilità interno, le verifiche effettuate sembrano confermare che le difficoltà di rispetto dei vincoli siano ascrivibili soprattutto all'entità dei pagamenti in conto capitale, erogati a fronte di impegni regolarmente assunti in anni nei quali il Patto era stato rispettato, ma che si traducono nel 2008-09 in un fabbisogno di spesa superiore a quello registrato nel periodo assunto a base di riferimento.

Un'altra analisi condotta dalla Corte, anche per il tramite della funzione consultiva, è quella che ha permesso di individuare un fenomeno particolare: l'adozione da parte di alcuni enti di modalità amministrative che consentono un rispetto formale del Patto ma che, in sostanza, risultano elusive.

Gli esempi sono molteplici e, in relazione ad alcuni di essi, la Corte, anche recentemente, ha sollevato critiche e riserve.

In particolare è stata esclusa ai fini del rispetto del saldo finanziario, la liceità del contratto di accollo di debiti dell'ente pubblico, concluso fra quest'ultimo ed un istituto bancario, per differire ad esercizi successivi i pagamenti di debiti scaduti e consentire in tal modo, il rispetto (formale) della disciplina del Patto.

Ancora più elusiva e priva di valide ragioni risulterebbe la stessa operazione se effettuata con l'ausilio di società interamente partecipate dall'ente, utilizzate impropriamente quali soggetti finanziatori dell'ente di riferimento.

Sono stati sollevati dubbi, altresì, in ordine all'utilizzo del contratto di leasing immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche in considerazione del differente regime che vige per le spese correnti (competenza) e per quelle in conto capitale (cassa).

Si presta a fenomeni elusivi anche il rapporto fra ente locale e società partecipate che operano con il meccanismo dell'*in house*, nell'attesa della concreta attuazione delle disposizioni legislative che prevedono l'assoggettamento di queste ultime alla disciplina del Patto.

L'esternalizzazione di servizi e di attività da parte degli enti territoriali è stato negli ultimi anni un fenomeno in continua e rapida crescita, sospinto non solo dalla ricerca delle migliori e più efficienti forme organizzative, ma anche dallo scopo di aggirare vincoli normativi in ordine al Patto di stabilità ed a particolari tipologie di spesa (soprattutto quella di personale), ritenuti troppo rigidi dagli enti. L'esternalizzazione di servizi e di attività è avvenuta, principalmente, tramite la costituzione e partecipazione ad organismi societari, anche se ultimamente sembra essere in aumento il ricorso ad altri organismi, utilizzati impropriamente. Si tratta di un fenomeno particolare originato, presumibilmente, dalla circostanza che, a partire dal 2007, sono stati imposti limiti legislativi piuttosto rigidi in ordine sia alla partecipazione che all'organizzazione delle società. Alcuni enti, interpretando in modo restrittivo i vincoli, ritengono che essi non si applichino ad altri organismi, come ad esempio, le fondazioni.

Un ultimo fenomeno che merita di essere preso in considerazione, per i possibili intenti elusivi, è quello dell'elevato incremento del numero di società holding che gli enti locali stanno costituendo. Anche se per gli enti di maggiori dimensioni la scelta può essere determinata dall'esigenza di gestire in modo più razionale le diverse partecipazioni societarie, non può essere sottovalutato il rischio che la dilatazione di tale tendenza sia anche connessa alla circostanza che l'applicazione alla sola società "direttamente partecipata dall'ente locale" dei limiti legislativi previsti in materia, renda di fatto esenti da controlli le singole società operative partecipate dalla *holding*.

PARTE PRIMA

L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA NEL 2009: IL RUOLO DEGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO

La manovra correttiva dei conti pubblici per il 2009

1. Agli strumenti di coordinamento della finanza pubblica è affidato il compito di ripartire, fra i singoli livelli di governo, l'onere dell'aggiustamento di bilancio. Nel contesto europeo, ciò si traduce nella condivisione di un obiettivo di indebitamento nullo nel medio periodo. Nel particolare assetto istituzionale italiano, caratterizzato da una parte da un ampio decentramento delle funzioni di spesa e dall'altra parte dal permanere di forme di finanziamento derivato per le amministrazioni locali, gli strumenti di coordinamento esercitano i loro effetti prevalentemente sulle componenti di uscita del bilancio pubblico, esercitando su di esse una stringente funzione di controllo e correzione.

E' all'interno di questa architettura istituzionale che nel giugno 2008 il Governo reimpostava su base triennale la manovra di finanza pubblica, annunciando l'intenzione di contenere l'indebitamento sul Pil al 2 per cento nel 2009 (33 miliardi circa), per poi annullarne il valore entro il 2011. A tal fine, col DL n. 112/2008 veniva programmata una correzione di 9,9 miliardi sul saldo tendenziale 2009 (tavola 1): nel valore cumulato del triennio 2009-2011, le dimensioni della manovra correttiva avvicinavano i 31 miliardi di euro.

Per la contestuale presenza di alcune misure di finanziamento dello sviluppo, la dimensione dell'intervento lordo eccedeva la riduzione programmata del disavanzo, ammontando per il solo 2009, a 17,1 miliardi (sempre tavola 1). Il reperimento delle maggiori risorse veniva affidato in misura prevalente alla riduzione delle spese correnti (53 per cento del totale) e per quote minori a una compressione della spesa in conto capitale (13,4 per cento) e a un aumento delle entrate (33,7 per cento). Nei valori netti, e in termini di impatto sull'indebitamento delle pubbliche amministrazioni, il DL n. 112/2008 prefigurava per il 2009 una riduzione delle spese correnti di 3,7 miliardi e delle spese in conto capitale di 1,5 miliardi; le entrate venivano aumentate di 4,7 miliardi.

Per le ricordate caratteristiche degli strumenti di coordinamento, il rilievo prevalente assegnato al contenimento delle spese all'interno della manovra correttiva trasferiva un'ampia responsabilità di attuazione sulle Amministrazioni locali. Mentre il reperimento delle maggiori entrate restava infatti demandato a provvedimenti alla cui realizzazione era preposto lo Stato, un terzo della correzione lorda dal lato della spesa primaria corrente per il 2009 veniva invece posta direttamente a carico degli Enti locali (3,4 miliardi, destinati a salire a 9,5 miliardi nel valore cumulato al 2011), prevalentemente attraverso l'inasprimento del Patto di stabilità interno, e l'imposizione di ulteriori risparmi nel settore sanitario (360 milioni circa, 3,3 miliardi nel 2011); nel bilancio dello Stato del 2009 venivano di contro iscritte riduzioni sulle missioni di spesa per 3 miliardi (8,5 miliardi nel 2011). La compressione della spesa in conto capitale era invece ricondotta quasi per intero in capo allo Stato.

Dal lato della definizione delle cosiddette *misure per lo sviluppo* (7,2 miliardi), le risorse affidate alla gestione delle Amministrazioni decentrate risultavano nel complesso limitate: fra le spese correnti si riscontravano 834 milioni per compensare

l'abolizione del ticket sulla specialistica e 500 milioni da destinare al finanziamento di Roma capitale; fra le uscite in conto capitale, 100 milioni erano indirizzate al sostegno del trasporto pubblico locale.

Tavola 1
LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2009: IL DECRETO-LEGGE N. 112 DEL 2008

| | | milioni di euro | composizione percentuale |
|--|-------------------------------|-----------------|--------------------------|
| <i>Misure per la riduzione del deficit</i> | maggiori entrate | 5.765 | 33,7 |
| | minori spese correnti | 9.042 | 52,9 |
| | minori spese conto capitale | 2.290 | 13,4 |
| | <i>correzione complessiva</i> | <i>17.097</i> | <i>100,0</i> |
| <i>Interventi per lo sviluppo</i> | minori entrate | 1.103 | 15,3 |
| | maggiori spese correnti | 5.301 | 73,6 |
| | maggiori spese conto capitale | 800 | 11,1 |
| | <i>espansione complessiva</i> | <i>7.204</i> | <i>100,0</i> |
| Manovra netta | maggiori entrate | 4.662 | 47,1 |
| | minori spese correnti | 3.741 | 37,8 |
| | minori spese conto capitale | 1.490 | 15,1 |
| | correzione netta | 9.893 | 100,0 |
| <i>Per memoria:</i> | indebitamento programmatico | -32.699 | -2,0 ^(a) |
| <i>DPEF 2009-2013</i> | saldo primario | 50.125 | 3,1 ^(a) |
| | saldo corrente | 29.329 | 1,6 ^(a) |
| | spesa per interessi | 82.824 | 5,1 ^(a) |
| | pil nominale | 1.637.199 | 3,0 ^(b) |

(a) in % del Pil

(b) variazione percentuale

Fonte: Ruef 2009; Dpef 2010-13

La rimodulazione della manovra con i provvedimenti anti crisi

2. L'impostazione originaria della manovra correttiva per il 2009 faceva perno su una stima di crescita del Pil nominale del 3,0 per cento (vedi sempre tavola 1). Lo scivolamento dell'intera economia mondiale nella peggiore recessione degli ultimi ottant'anni modificava alla radice le assunzioni sulle prospettive di crescita e imponeva una rimodulazione della manovra di finanza pubblica. Differenziandosi dalle scelte che andavano maturando nella gran parte dei paesi, in considerazione dell'elevato peso del debito pubblico il Governo decideva di conservare immutato il segno correttivo della manovra triennale, allentando gli obiettivi di indebitamento nella sola misura ritenuta direttamente attribuibile all'operare degli stabilizzatori automatici. Le esigenze di maggiore sostegno del ciclo economico venivano pertanto accolte all'interno di una sequenza di provvedimenti, varati tra la seconda metà del 2008 e la prima parte del 2009, accomunati dal fondamentale requisito della neutralità sui saldi di bilancio.

Secondo le quantificazioni ufficiali, l'ammontare complessivo delle risorse stanziato con i principali provvedimenti anticrisi¹ ammontava per il 2009 a quasi 13 miliardi di euro, distribuiti in minori entrate per il 28,2 per cento, in maggiori spese correnti per il 36,7 per cento e in maggiori spese in conto capitale per il 35,1 per cento

¹ DL 185/08, recante *Misure di sostegno alla domanda interna e all'occupazione*; DL 5/09, recante *Misure di sostegno ai settori industriali in crisi*; DL 78/09, recante *Provvedimenti anti-crisi nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali*. Seguendo le indicazioni della Ruef 2009, fra i provvedimenti anti-crisi sono ricomprese anche le risorse stanziato dalla legge finanziaria 2009 per le agevolazioni fiscali, il credito d'imposta e il Fondo occupazione, cfr. *Ruef 2009, par. 4.1.2. L'intervento pubblico in Italia, pp. 131-133.*

(tavola 2). La neutralità sui saldi di bilancio era ottenuta acquisendo al bilancio pubblico risorse supplementari di pari ammontare, composte per il 59,3 per cento da maggiori entrate, per l'8,9 per cento da minori spese correnti, per il restante 31,8 per cento da minori spese in conto capitale (tavola 3). Questi interventi erano adottati a fronte di un nuovo quadro previsivo che, a partire dal Dpef 2010-2013, assumeva per il 2009 una contrazione del prodotto nominale nell'ordine del 3 per cento e un livello di indebitamento pari al 5,3 per cento del Pil (tavola 3).

Tavola 2

PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ANTI-CRISI PER IL 2009
(tipologia e dimensioni degli interventi)

| | | milioni di euro | composizione percentuale |
|-------------------------------|---|----------------------|--------------------------|
| <i>Legge finanziaria 2009</i> | minori entrate | 925 | 73,1 |
| | maggiori spese correnti | 302 | 23,9 |
| | maggiore spesa conto capitale | 38 | 3,0 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>1.265</i> | <i>100,0</i> |
| <i>D.L. 185/08</i> | minori entrate | 2.175 | 34,2 |
| | maggiori spese correnti | 3.677 | 57,9 |
| | maggiore spesa conto capitale | 502 | 7,9 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>6.354</i> | <i>100,0</i> |
| <i>DL 5/09</i> | minori entrate | 10 | 0,9 |
| | maggiori spese correnti | - | 0,0 |
| | maggiore spesa conto capitale | 1.063 | 99,1 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>1.073</i> | <i>100,0</i> |
| <i>D.L. 78/09</i> | minori entrate | 513 | 12,3 |
| | maggiori spese correnti | 735 | 17,7 |
| | maggiore spesa conto capitale | 2.908 | 70,0 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>4.156</i> | <i>100,0</i> |
| TOTALI | minori entrate | 3.623 | 28,2 |
| | maggiori spese correnti | 4.714 | 36,7 |
| | maggiore spesa conto capitale | 4.511 | 35,1 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>12.848</i> | <i>100,0</i> |

Fonte: Rgs

Pur non incidendo sui valori di indebitamento programmatico, il varo dei provvedimenti anti-crisi determinava, per le modalità di copertura adottate, una profonda rimodulazione della manovra correttiva (tavola 4). Rispetto alle quantificazioni del DL n. 112/2008, l'intervento sulle entrate veniva aumentato di oltre 4 miliardi, la correzione della spesa primaria corrente veniva praticamente annullata, veniva ridotta di 412 milioni l'azione di contenimento della spesa in conto capitale. Di conseguenza, la correzione affidata alle maggiori entrate saliva oltre l'87 per cento del totale; il peso delle minori spese correnti scendeva al di sotto del 2 per cento, quello della minore spesa in conto capitale rimaneva inferiore all'11 per cento.

Tavola 3

PRINCIPALI PROVVEDIMENTI ANTI-CRISI PER IL 2009
(tipologia delle coperture)

| | | milioni di euro | composizione percentuale |
|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------|--------------------------|
| <i>Legge finanziaria 2009</i> | maggiori entrate | 291 | 23,0 |
| | minori spese correnti | 953 | 75,4 |
| | minori spese conto capitale | 20 | 1,6 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>1.264</i> | <i>100,0</i> |
| <i>D.L. 185/08</i> | maggiori entrate | 5.163 | 80,9 |
| | minori spese correnti | 108 | 1,7 |
| | minori spese conto capitale | 1.114 | 17,4 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>6.385</i> | <i>100,0</i> |
| <i>D.L. 5/09</i> | maggiori entrate | 712 | 66,2 |
| | minori spese correnti | - | 0,0 |
| | minori spese conto capitale | 364 | 33,8 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>1.076</i> | <i>100,0</i> |
| <i>D.L. 78/09</i> | maggiori entrate | 1.473 | 35,4 |
| | minori spese correnti | 89 | 2,1 |
| | minori spese conto capitale | 2.601 | 62,5 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>4.163</i> | <i>100,0</i> |
| TOTALI | maggiori entrate | 7.639 | 59,3 |
| | minori spese correnti | 1.150 | 8,9 |
| | minori spese conto capitale | 4.099 | 31,8 |
| | <i>risorse complessive stanziare</i> | <i>12.888</i> | <i>100,0</i> |
| <i>Per memoria:</i> | indebitamento programmatico | -81.313 | -5,3 ^(a) |
| <i>Dpef 2010-2013</i> | saldo primario | -5.590 | -0,4 ^(a) |
| | saldo corrente | -20.004 | -1,3 ^(a) |
| | spesa per interessi | 75.724 | 5,0 ^(a) |
| | pil nominale | 1.521.262 | -3,2 ^(b) |

(a) in % del Pil

(b) variazione percentuale

Fonte: Rgs

Tavola 4

LA RIMODULAZIONE DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 2009: I PROVVEDIMENTI ANTI-CRISI

| Composizione della manovra | milioni di euro | | | composizione % | |
|-----------------------------------|--------------------|---------------------------------|----------------------------|------------------|----------------------------|
| | <i>DL 112/2008</i> | <i>Provvedimenti anti-crisi</i> | <i>Manovra complessiva</i> | <i>DL 112/08</i> | <i>Manovra complessiva</i> |
| maggiori entrate | 4.662 | 4.016 | 8.678 | 47,1 | 87,4 |
| riduzione spese correnti | 3.741 | -3.564 | 177 | 37,8 | 1,8 |
| riduzione spese in conto capitale | 1.490 | -412 | 1.078 | 15,1 | 10,9 |
| correzione complessiva | 9.893 | 40 | 9.933 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Rgs

3. Un inquadramento completo delle revisioni apportate agli obiettivi programmatici deve tenere conto delle modifiche nel frattempo intervenute nei profili tendenziali, a motivo sia di alcune rettifiche delle serie storiche di riferimento, sia del diverso impatto che il rallentamento del ciclo economico andava producendo sulle singole voci del bilancio pubblico.

Come si osserva in dettaglio nella tavola 5, la variazione programmata della spesa primaria corrente veniva aumentata, fra i due Dpef di legislatura e in linea col contenuto dei provvedimenti anti-crisi, dal 2 al 4,1 per cento. L'analisi proposta dal Governo² confermava la natura discrezionale di tale espansione, ricondotta quasi per intero agli interventi adottati per contrastare la recessione economica.

A questo fattore discrezionale si aggiungeva, nella determinazione del nuovo incremento programmato per il 2009, l'effetto di trascinamento derivante dalla revisione della base 2008, abbassata di quasi 6 miliardi rispetto al valore assunto nel primo Dpef di legislatura. Senza tale revisione, l'aumento della spesa primaria corrente programmata nel Dpef 2010 sarebbe risultata pari al 3,1 per cento.

Nel caso delle entrate, l'effetto ciclico avrebbe invece prevalso sulla componente discrezionale. Mentre l'adozione dei provvedimenti anti-crisi aumentava il ricorso alla leva fiscale, le variazioni di imposta iscritte nei documenti programmatici scendevano infatti dal +2,9 al -1,1 per cento. Sempre l'analisi governativa evidenzia come questo andamento fosse ascrivibile al deterioramento del ciclo economico, manifestatosi già nel corso del 2008. Anche in questo caso, la revisione della base 2008 influenzava la fissazione del saggio di variazione programmatico per il 2009: rispetto al livello indicato nel primo Dpef di legislatura, la flessione programmatica delle entrate per il 2009 sarebbe risultata quasi del 3 per cento.

La modifica delle basi esercitava infine un ruolo preminente nella ridefinizione del profilo della spesa in conto capitale. Come mostra la tavola 5, l'incremento programmatico indicato per questa componente di spesa passava dallo 0,2 al 15,2 per cento, nonostante la manovra abbia conservato un segno correttivo su questa voce di spesa. Circa la metà dell'aumento era però dovuto al cambiamento della base 2008, scesa tra i due Dpef di oltre 4 miliardi (-6,6 per cento). La restante parte derivava invece da interventi aggiuntivi collegabili all'assegnazione di fondi da parte del CIPE, nonché da fattori contabili la cui considerazione elevava il valore di riferimento per il 2009.

² Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Una stima dell'impatto della crisi economica sui saldi di bilancio 2009*, in Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per l'anno 2009, Riquadro pp. 57-59, aprile 2009.

LA REVISIONE DEGLI OBIETTIVI DI SPESA ED ENTRATE PER IL 2009

| | <i>Dpef giugno 2008</i> | <i>Programma di stabilità febbraio 2009</i> | <i>Ruef aprile 2009</i> | <i>Dpef luglio 2009</i> |
|--|-----------------------------|---|-----------------------------|-----------------------------|
| Livelli 2009 (milioni di euro) | | | | |
| Spesa primaria corrente | 653.332 | 656.594 | 657.728 | 660.792 |
| Spesa in conto capitale | 63.945 | 63.783 | 64.070 | 68.004 |
| Entrate totali | 767.046 | 740.584 | 727.253 | 723.568 |
| Base 2008 | | | | |
| Spesa primaria corrente | 640.724 | 638.054 | 635.005 | 635.005 |
| Spesa in conto capitale | 63.813 | 60.503 | 58.105 | 59.027 |
| Entrate totali | 745.205 | 738.178 | 731.944 | 731.944 |
| Variazioni percentuali 2009/2008 (a) | | | | |
| Spesa primaria corrente | 2,0 | 2,9 | 3,6 | 4,1 |
| Spesa in conto capitale | 0,2 | 5,4 | 10,3 | 15,2 |
| Entrate totali | 2,9 | 0,3 | -0,6 | -1,1 |
| Variazione percentuale rispetto alla base Dpef 2008 (b) | | | | |
| Spesa primaria corrente | 2,0 | 2,5 | 2,7 | 3,1 |
| Spesa in conto capitale | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 6,6 |
| Entrate totali | 2,9 | -0,6 | -2,4 | -2,9 |
| Differenze: (a) - (b) | | | | |
| Spesa primaria corrente | 0,0 | 0,4 | 0,9 | 0,9 |
| Spesa in conto capitale | 0,0 | 5,5 | 9,9 | 8,6 |
| Entrate totali | 0,0 | -0,9 | -1,8 | -1,8 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti.

La ripartizione degli obiettivi per livelli di amministrazione

4. La rimodulazione della manovra correttiva coinvolgeva direttamente le Amministrazioni locali, sia nel reperimento delle risorse - principalmente attraverso la riprogrammazione del FAS e dei fondi della legge 488/1992 e con l'inasprimento del tetto sulla spesa farmaceutica - sia nella restituzione di disponibilità di spesa, queste ultime concesse attraverso un allentamento per il 2009 dei limiti posti alla spesa in conto capitale dal Patto di stabilità interno (2,2 miliardi). Ne discendeva una ridefinizione degli obiettivi di saldo imposti alle Amministrazioni decentrate.

Di ciò si dà illustrazione nella tavola 6. Anche in questo caso, a motivo delle consistenti revisioni apportate alle basi 2008, conviene condurre l'analisi dei saldi obiettivo in termini di variazioni piuttosto che di livelli. Il riferimento programmatico è a tal fine costituito dalle indicazioni contenute negli Aggiornamenti dei programmi di stabilità, che scompongono l'obiettivo di saldo per singoli livelli di governo.

Nell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, l'ampliamento del disavanzo rispetto agli obiettivi del Dpef 2009-2013 (1,1 punti in percentuale di Pil) veniva attribuito esclusivamente al bilancio delle Amministrazioni centrali (1 punto di Pil), e in particolare dello Stato (0,9 punti). Per il restante decimo di punto, il deterioramento del saldo veniva attribuito agli Enti previdenziali, a motivo di un riduzione dell'avanzo programmatico dallo 0,5 allo 0,4 per cento del prodotto. Per le Amministrazioni locali si indicava un'invarianza del saldo rispetto al risultato atteso per il 2008.

Nel Programma di stabilità 2009, diffuso all'inizio del corrente anno, si delineava un quadro diverso. Veniva confermato lo scivolamento al 5,3 per cento

dell'indebitamento in quota di Pil, come già assunto nel Dpef 2010-2013. Per lo Stato, il valore dell'indebitamento atteso per il 2009 veniva elevato di un punto e mezzo, dal 3,2 al 4,8 per cento del Pil. Al contempo, trovava accentuazione la revisione delle stime sul saldo degli Enti previdenziali, con un avanzo atteso abbassato allo 0,1 per cento del Pil, dallo 0,4 per cento programmato in precedenza. La novità principale riguardava tuttavia le Amministrazioni locali, alle quali si riconosceva ora, in ragione soprattutto delle misure di flessibilizzazione del Patto di stabilità, un ampliamento del disavanzo 2009 di quattro decimi di punto, dallo 0,2 allo 0,6 per cento del Pil. Ciò dopo che le stesse Amministrazioni locali avevano conseguito nel 2008 un risultato molto migliore delle attese, contenendo l'indebitamento sei decimi al di sotto del valore stimato.

Tavola 6

OBIETTIVI DI INDEBITAMENTO PER LIVELLI DI GOVERNO IN % DI PIL: ANNO 2009

| | Programma di stabilità 2008 | | | Programma di stabilità 2009 | | |
|---------------------------------|-----------------------------|------|------|-----------------------------|------|------|
| | 2008 | 2009 | Var. | 2008 | 2009 | Var. |
| Indebitamento totale | -2,6 | -3,7 | -1,1 | -2,7 | -5,3 | -2,6 |
| di cui Amministrazioni centrali | -2,3 | -3,3 | -1,0 | -2,7 | -4,7 | -2,0 |
| di cui Stato | -2,3 | -3,2 | -0,9 | -2,7 | -4,8 | -2,1 |
| Amministrazioni locali | -0,8 | -0,8 | 0,0 | -0,2 | -0,6 | -0,4 |
| Enti previdenziali | 0,5 | 0,4 | -0,1 | 0,2 | 0,1 | -0,1 |

Fonte: Aggiornamento Programma di stabilità, anni 2008-2009

I risultati di consuntivo del 2009: un'analisi di spese ed entrate delle amministrazioni pubbliche

5. I quadri di consuntivo diffusi dall'Istat a inizio marzo offrono una sostanziale conferma dei valori di saldo indicati nel Dpef 2010-2013, al termine della definizione dei principali provvedimenti anti-crisi (tavola 7). L'indebitamento netto risulta appena inferiore a 81 miliardi, equivalenti al 5,3 per cento del Pil, lo stesso livello fissato nel Dpef 2010-2013. Allo stesso risultato si arriva però attraverso diversi valori del saldo corrente e del saldo in conto capitale. Nelle intenzioni programmatiche, meno intenso sarebbe dovuto essere il deterioramento di parte corrente (dallo 0,8 al -1,3 per cento del Pil) e più pronunciato l'ampliamento del disavanzo di parte capitale (dal -3,5 al -4 per cento). Nei dati di consuntivo, il saldo corrente scende invece al -2% del prodotto, mentre il saldo in conto capitale diminuisce al -3,3 per cento. Più forte di quanto atteso è poi, nei risultati di consuntivo, la dimensione del deficit primario (9,5 invece di 4,5 miliardi).

Il rispetto degli obiettivi di indebitamento già enunciati prima della scorsa estate segnala come dovrebbe essere ormai terminata la revisione dei profili programmatici a cui il Governo è stato costretto a causa dell'aggravarsi della recessione economica.

La fase di arretramento del Pil (-5 per cento nella media 2009) si è interrotta a partire dalla scorsa estate. In termini congiunturali il prodotto è aumentato dello 0,1 per cento nella seconda metà del 2009, a fronte della contrazione del 4 per cento registrata nel primo semestre. Nel primo trimestre 2010 la variazione congiunturale è stata dello 0,5 per cento, quella tendenziale dello 0,6 per cento. Nella Ruef 2010, il Governo ha fissato all'uno per cento la previsione di crescita per l'anno in corso.

I SALDI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2009: OBIETTIVI E CONSUNTIVI

| | milioni di euro | | | | | | in percentuale di pil | | | | | |
|----------------------------|---|-----------|-------------------------------|-----------|--|---------|---|----------|-------------------------------|----------|---|------|
| | <i>Programmatico (Dpef 2010-13)</i> | | <i>Consuntivo (Istat)</i> | | <i>Differenze (Istat - Dpef 2010-13)</i> | | <i>Programmatico (Dpef 2010-13)</i> | | <i>Consuntivo (Istat)</i> | | <i>Differenze (Istat - Dpef 2010- 13)</i> | |
| | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Saldo corrente | 12.487 | -20.004 | 12.087 | -31.129 | -400 | -11.125 | 0,8 | -1,3 | 0,8 | -2,0 | 0,0 | -0,7 |
| Saldo primario | 37.912 | -5.590 | 38.586 | -9.512 | 674 | -3.922 | 2,4 | -0,4 | 2,5 | -0,6 | 0,0 | -0,3 |
| Saldo in c/capitale | -55.466 | -61.309 | -54.662 | -49.671 | 804 | 11.638 | -3,5 | -4,0 | -3,5 | -3,3 | 0,0 | 0,8 |
| Indebitamento netto | -42.979 | -81.313 | -42.575 | -80.800 | 404 | 513 | -2,7 | -5,3 | -2,7 | -5,3 | 0,0 | 0,0 |
| <i>Per memoria:</i> | | | | | | | | | | | | |
| Pil nominale | 1.572.243 | 1.521.262 | 1.567.851 | 1.520.870 | -4.392 | -392 | 1.8 (a) | -3.2 (a) | 1.4 (a) | -3.0 (a) | -0,4 | -0,4 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

(a) Variazioni percentuali

Lo scostamento dei risultati di saldo corrente e di saldo in conto capitale dai valori previsti indica, di contro, l'operare di fattori non incorporati nei quadri programmatici. Come evidenzia la tavola 8, gli errori di previsione si sono cumulati nel loro effetto sui saldi: nella parte corrente, a una maggiore dinamica di spesa ha corrisposto un andamento del gettito inferiore alle attese; nella componente in conto capitale, le maggiori entrate sono state accompagnate da una capacità di spesa rimasta al di sotto delle enunciazioni programmatiche. In quota di Pil (tavola 9) l'eccesso di spesa corrente rispetto ai valori programmatici è per il 2009 pari a un decimo di punto; la mancata espansione della spesa in conto capitale ammonta a due decimi di punto. Dal lato delle entrate, i dati di consuntivo registrano maggiori introiti nella componente in conto capitale per 4 decimi di punto e un minor gettito corrente di due decimi.

L'analisi di dettaglio consente di ricostruire parte delle ragioni che hanno determinato lo scostamento di dati di consuntivo dagli andamenti programmatici.

ENTRATE E SPESE NEL CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: VALORI PROGRAMMATICI E CONSUNTIVI

| | Dpef 2010-2013 (a) | | | Consuntivo (b) | | | Differenze (b) - (a) | | |
|-----------------------|---------------------------|----------------|------------------------|-----------------------|----------------|------------------------|-----------------------------|---------------|------------------------|
| | milioni di euro | | | milioni di euro | | | milioni di euro | | variazioni percentuali |
| | 2008 | 2009 | variazioni percentuali | 2008 | 2009 | variazioni percentuali | 2008 | 2009 | 2009 |
| Spese correnti | 715.896 | 731.609 | 2,2 | 716.268 | 733.084 | 2,3 | 372 | 1.475 | 0,2 |
| Spese in c/capitale | 59.027 | 69.446 | 17,7 | 58.368 | 65.770 | 12,7 | -659 | -3.676 | -5,0 |
| Totale spese | 774.923 | 801.055 | 3,4 | 774.636 | 798.854 | 3,1 | -287 | -2.201 | -0,2 |
| Entrate correnti | 728.383 | 710.008 | -2,5 | 728.355 | 701.955 | -3,6 | -28 | -8.053 | -1,1 |
| Entrate in c/capitale | 3.561 | 10.510 | 195,1 | 3.706 | 16.099 | 334,4 | 145 | 5.589 | 139,3 |
| Totale entrate | 731.944 | 720.518 | -1,6 | 732.061 | 718.054 | -1,9 | 117 | -2.464 | -0,4 |

Fonte:elaborazioni Corte dei conti

Tavola 9

ENTRATE E SPESE NEL CONTO CONSOLIDATO DELLA PA: VALORI PROGRAMMATICI E CONSUNTIVI (in percentuale di pil)

| | <i>Valori Programmatici (Dpef 2010-13)</i> | | <i>Consuntivi (Istat)</i> | | <i>Differenze (consuntivi - programmatici)</i> | |
|-----------------------|--|-------------|-------------------------------|-------------|--|-------------|
| | <i>2008</i> | <i>2009</i> | <i>2008</i> | <i>2009</i> | <i>2008</i> | <i>2009</i> |
| Spese correnti | 45,5 | 48,1 | 45,7 | 48,2 | 0,2 | 0,1 |
| Spese in c/capitale | 3,8 | 4,6 | 3,7 | 4,3 | 0,0 | -0,2 |
| Totale spese | 49,3 | 52,7 | 49,4 | 52,5 | 0,1 | -0,1 |
| Entrate correnti | 46,3 | 46,3 | 46,5 | 46,2 | 0,1 | -0,2 |
| Entrate in c/capitale | 0,2 | 0,7 | 0,2 | 1,1 | 0,0 | 0,4 |
| Totale entrate | 46,6 | 47,0 | 46,7 | 47,2 | 0,1 | 0,2 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti
(a) Variazioni percentuali

6. Le eccezionali dimensioni della recessione economica hanno influito sull'indebitamento netto del 2009 per due vie. Da una parte, la flessione del prodotto ha interessato per la prima volta le grandezze nominali, restringendo in misura inusuale le basi imponibili e di conseguenza il gettito fiscale, anch'esso ridotto per la prima volta in valore assoluto (-1,9 per cento e -14 miliardi, tavola 8). Dall'altra parte, come è stato in precedenza descritto, l'adozione dei provvedimenti anti-crisi ha fortemente depotenziato gli interventi di correzione della spesa corrente, mentre è stata rafforzata l'espansione programmatica della spesa in conto capitale. Il confronto fra i dati di consuntivo e i valori riportati nel Dpef 2010-2013, che includono l'impatto complessivo dei provvedimenti anti-crisi, dovrebbe dunque rivelare un maggiore aumento della spesa e un mancato conseguimento degli obiettivi di gettito. Nei fatti (tavola 10), il confronto si mostra più articolato, confermando il rilievo assunto da fattori non incorporati nelle valutazioni programmatiche e al contempo non riconducibili direttamente agli effetti indotti dalla recessione.

Nei dati di consuntivo l'aumento della spesa primaria corrente si discosta in misura limitata dalla previsione incorporata nel Dpef 2010-2013. L'incremento registrato dall'Istat è pari al 4,2 per cento, a fronte di una variazione programmata del 4,1 per cento.

L'aderenza del consuntivo di spesa primaria corrente alle previsioni del Dpef 2010-13 si realizza nonostante il nuovo consuntivo Istat modifichi la base 2008. Sono registrati ora minori "Redditi" per 1,3 miliardi e minori "Pensioni e prestazioni" per 745 milioni. Sono state rialzate le quantificazioni per i "Consumi intermedi" (quasi 550 milioni) e per le "Altre spese correnti" (1,6 miliardi).

Nel suo andamento complessivo, la crescita della spesa primaria corrente del 2009 era stata quindi correttamente incorporata nei profili programmatici. Scostamenti importanti si osservano però per le singole voci.

Oltre gli obiettivi risulta a consuntivo l'aumento della spesa per *Consumi intermedi*, con una variazione del 6,3 per cento a fronte del 3,6 per cento atteso. Come si

osserva in dettaglio nella sezione dedicata agli strumenti di controllo della spesa statale, sull'incremento dei consumi intermedi hanno influito fattori contabili straordinari, non rappresentativi di un'effettiva accelerazione di questa voce del bilancio pubblico.

Anche l'aumento della spesa per pensioni e prestazioni sociali segna una variazione superiore al dato programmato, ma con uno scostamento assai inferiore (5,1 contro 4,8 per cento). Va altresì rilevato che questa voce racchiude molte delle misure discrezionali (bonus famiglie, ammortizzatori in deroga ecc.) a cui si è fatto ricorso nella fase di flessione della congiuntura e quindi non tali da esercitare effetti permanenti sui conti pubblici.

Più contenuta del previsto è stata di contro la crescita dei *Redditi da lavoro*: l'incremento dell'uno per cento registrato a consuntivo è considerevolmente inferiore alla stima contenuta nel Dpef 2010-13 (2,3 per cento). Nei livelli, alla differenza di 1,4 miliardi dovuta alla revisione della base 2008 si è aggiunto nel corso del 2009 un ulteriore compressione di 2 miliardi. Il contenimento della spesa per redditi è stato favorito dalla ridotta onerosità del ciclo di rinnovi contrattuali relativo al biennio 2008-2009.

Anche l'aumento delle altre spese correnti (4,5 per cento) è rimasto in linea con le valutazioni programmatiche.

Molto più favorevole delle attese risulta la diminuzione della spesa per interessi, arrestatasi poco al di sopra dei 71 miliardi (-12,2 per cento), rispetto a un esborso previsto di oltre 75 miliardi (-6,4 per cento). Per via di questa maggiore riduzione il totale della spesa corrente è rimasto nel consuntivo 2009 inferiore di quasi 3,5 miliardi al dato programmatico.

La previsione del Dpef 2010-2013 indicava, per la media 2009, una discesa del tasso a breve termine al 2,3 per cento. A consuntivo, i rendimenti a breve sono diminuiti all'1 per cento, quelli a lunga al 4,3 per cento. L'acuirsi della recessione ha spinto infatti le autorità monetarie ad accentuare la manovra sui tassi di interesse. Al contempo, il ridimensionamento delle aspettative di inflazione ha favorito la flessione dei rendimenti a lungo termine. In quota di Pil, gli interessi sono l'unica voce di spesa ad avere registrato una diminuzione nel corso del 2009 (dal 5,1 al 4,7 per cento). In questo caso, la recessione si è risolta in un risparmio di spesa pubblica.

Molto consistente, ma inferiore al valore programmato, è nel dato di consuntivo l'aumento della spesa in conto capitale, con una variazione del 12,7 per cento sul 2008. Con riferimento alle singole componenti, si hanno incrementi del 7 per cento per gli "Investimenti", del 10,3 per cento per i "Contributi", di oltre il 150 per cento per gli altri trasferimenti. Solo per quest'ultima voce, peraltro, risulta una variazione superiore al valore programmato.

Sull'andamento della spesa in conto capitale influisce l'attribuzione di quasi 2,5 miliardi di poste straordinarie (prevalentemente rimborsi di imposta) contabilizzate appunto fra gli Altri trasferimenti. Al netto di questi fattori, il dato di consuntivo è quasi coincidente con la previsione del Dpef 2010-2013. La spesa per Investimenti del 2009 incorpora inoltre circa un miliardo derivante dalla chiusura di Scip 2, operazione contabile priva di effetti economici reali. Nel complesso non sembra essersi interamente concretizzata la volontà del Governo di contrastare la recessione attraverso un significativo aumento della dotazione infrastrutturale dell'economia.

7. La flessione delle entrate è stata, invece, effettivamente più pronunciata di quanto previsto nel Dpef 2010-2013, ma lo scostamento risulta contenuto per l'aggregato totale: la riduzione a consuntivo è dell'1,9 per cento invece che dell'1,2 per

cento atteso. Nel confronto con gli andamenti previsti, la flessione del gettito è stata invece superiore di 5,6 punti per le imposte dirette. Su questo risultato incidono sia la riclassificazione fra le entrate in conto capitale degli incassi derivanti dalla misura di adeguamento alle regole contabili IAS, sia la decisione intervenuta successivamente di slittare al 2010 il versamento degli anticipi sull'imposta dei redditi delle persone fisiche, che ha ridotto di oltre 3 miliardi gli incassi 2009.

L'impatto negativo del ciclo economico sul gettito 2009 è stato parzialmente contrastato attraverso la manovra sulle imposte in conto capitale. Gli introiti ascrivibili a questa componente superano di oltre 10 miliardi la previsione del *Programma di stabilità 2008* e di sei miliardi il preconsuntivo del *Programma di stabilità 2009*. Si osserva inoltre una ricomposizione di gettito fra le *entrate in conto capitale non tributarie*, rimaste al di sotto dei valori previsti, e le *imposte in conto capitale*, nelle quali sono inglobate le misure discrezionali adottate dal Governo.

Secondo le informazioni fornite dall'Istat, sono state contabilizzate come imposte in conto capitale i 5 miliardi di introiti ricavati dallo scudo fiscale e 6,6 miliardi derivanti dalla misura di adeguamento dei bilanci delle imprese alle regole contabili IAS (DL n 185/2008). Nella computazione degli effetti della manovra, e quindi nei documenti programmatici, quest'ultimo introito era considerato di parte corrente. Rientrano nelle altre entrate in conto capitale i quasi 500 milioni di contributi ricevuti dalla Ue per il terremoto d'Abruzzo.

IL CONTO CONSOLIDATO DELLE AP: CONFRONTO FRA CONSUNTIVO E VALORI PROGRAMMATICI

| | <i>Dpef 2010-2013</i> | | | <i>Consuntivo Istat</i> | | | <i>Differenze</i> | |
|---|-----------------------|----------------|--------------|-------------------------|----------------|--------------|-------------------|---------|
| | milioni di euro | | | milioni di euro | | | milioni di euro | |
| | 2008 | 2009 | variazioni % | 2008 | 2009 | variazioni % | 2008 | 2009 |
| SPESE | | | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 171.160 | 175.041 | 2,3 | 169.813 | 171.578 | 1,0 | -1.347 | -3.463 |
| Consumi intermedi | 128.442 | 133.096 | 3,6 | 129.009 | 137.199 | 6,3 | 567 | 4.103 |
| Pensioni e altre prestazioni | 278.008 | 291.280 | 4,8 | 277.263 | 291.335 | 5,1 | -745 | 55 |
| Altre spese correnti | 57.395 | 61.375 | 6,9 | 59.022 | 61.684 | 4,5 | 1.627 | 309 |
| Totale spese correnti al netto interessi | 635.005 | 660.792 | 4,1 | 635.107 | 661.796 | 4,2 | 102 | 1.004 |
| Interessi passivi | 80.891 | 75.724 | -6,4 | 81.161 | 71.288 | -12,2 | 270 | -4.436 |
| Totale spese correnti | 715.896 | 736.516 | 2,9 | 716.268 | 733.084 | 2,3 | 372 | -3.432 |
| Investimenti fissi | 34.973 | 39.179 | 12,0 | 34.602 | 37.040 | 7,0 | -371 | -2.139 |
| Contributi c/capitale | 23.077 | 27.162 | 17,7 | 22.154 | 24.445 | 10,3 | -923 | -2.717 |
| Altri trasferimenti | 977 | 1.663 | 70,2 | 1.612 | 4.285 | 165,8 | 635 | 2.622 |
| Totale spese in conto capitale | 59.027 | 68.004 | 15,2 | 58.368 | 65.770 | 12,7 | -659 | -2.234 |
| Totale spese finali al netto interessi | 694.032 | 728.796 | 5,0 | 693.475 | 727.566 | 4,9 | -557 | -1.230 |
| Totale spese complessive | 774.923 | 804.520 | 3,8 | 774.636 | 798.854 | 3,1 | -287 | -5.666 |
| ENTRATE | | | | | | | | |
| Imposte indirette | 215.519 | 207.372 | -3,8 | 216.009 | 206.956 | -4,2 | 490 | -416 |
| Imposte dirette | 241.427 | 237.715 | -1,5 | 239.740 | 222.655 | -7,1 | -1.687 | -15.060 |
| Contributi sociali | 214.718 | 214.119 | -0,3 | 215.911 | 215.003 | -0,4 | 1.193 | 884 |
| Altre entrate correnti non tributarie | 56.719 | 57.308 | 1,0 | 56.695 | 57.341 | 1,1 | -24 | 33 |
| Totale entrate correnti | 728.383 | 716.514 | -1,6 | 728.355 | 701.955 | -3,6 | -28 | -14.559 |
| Imposte in conto capitale | 478 | 478 | 0,0 | 488 | 12.247 | 2.409,6 | 10 | 11.769 |
| Entrate in conto capitale non tributarie | 3.083 | 6.216 | 101,6 | 3.218 | 3.852 | 19,7 | 135 | -2.364 |
| Totale entrate in conto capitale | 3.561 | 6.694 | 88,0 | 3.706 | 16.099 | 334,4 | 145 | 9.405 |
| Totale entrate | 731.944 | 723.208 | -1,2 | 732.061 | 718.054 | -1,9 | 117 | -5.154 |
| Saldo corrente | 12.487 | -20.002 | -260,2 | 12.087 | -31.129 | -357,5 | -400 | -11.127 |
| Indebitamento | -42.979 | -81.312 | 89,2 | -42.575 | -80.800 | 89,8 | 404 | 512 |
| Saldo primario | 37.912 | -5.588 | -114,7 | 38.586 | -9.512 | -124,7 | 674 | -3.924 |
| PIL | 1.572.243 | 1.521.262 | -3,2 | 1.567.851 | 1.520.870 | -3,0 | -4.392 | -392 |
| Tasso di crescita nominale | 1,8 | -3,2 | | 1,4 | -3,0 | | | |
| Pressione tributaria | 29,1 | 29,3 | 0,8 | 29,1 | 29,1 | | | |
| Pressione fiscale | 42,75 | 43,3 | 1,4 | 42,8 | 42,4 | | | |
| Indebitamento su Pil | -2,7 | -5,3 | | -2,7 | -5,3 | | | |
| Primario su Pil | 2,4 | -0,4 | | 2,5 | -0,6 | | | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

La formazione dell'indebitamento 2009: analisi per livello di governo

8. La crescita dell'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni nel corso del 2009 risulta da andamenti differenziati per i singoli livelli di governo.

Il disavanzo dello Stato è quasi raddoppiato, salendo da 41,8 a 73,6 miliardi e dal 2,7 al 4,8 per cento del Pil. Nella stessa direzione si è mosso il saldo degli Enti previdenziali, peggiorato di oltre 6 miliardi e divenuto passivo per un decimo di punto in percentuale di Pil (a fronte di un attivo dello 0,3 per cento nel 2008). In entrambi i casi, il risultato di consuntivo è peggiore rispetto ai valori programmatici (tavola 11).

Tavola 11

IL CONTRIBUTO DEI SINGOLI LIVELLI DI AMMINISTRAZIONE ALLA DETERMINAZIONE DELL'INDEBITAMENTO NETTO COMPLESSIVO

| | Consuntivi (% del Pil) | | | | Contributo (in % dell'indebitamento totale) | | | | Scostamento da obiettivi (I) | |
|---|------------------------|------|------|------|---|-------|-------|-------|------------------------------|------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Indebitamento complessivo Pubbliche Amministrazioni | -3,3 | -1,5 | -2,7 | -5,3 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | -0,1 | 0,0 |
| Amministrazioni centrali | -2,8 | -2,1 | -2,7 | -4,8 | 85,2 | 136,8 | 98,5 | 91,0 | -0,4 | -0,1 |
| - Stato | -2,5 | -2,3 | -2,7 | -4,8 | 76,4 | 154,7 | 98,3 | 90,4 | -0,4 | 0,0 |
| Amministrazioni locali | -1,0 | -0,1 | -0,3 | -0,4 | 29,7 | 8,4 | 11,9 | 6,7 | 0,5 | 0,2 |
| Enti previdenziali | 0,5 | 0,7 | 0,3 | -0,1 | -14,9 | -45,2 | -10,5 | 2,3 | -0,2 | -0,2 |

Fonte:elaborazioni Corte dei conti

(1) Calcolati rispetto ai pre-consuntivi dell'Aggiornamento del Programma di stabilità per il 2009.

Migliore del previsto risulta invece l'evoluzione del saldo delle Amministrazioni Locali, il cui indebitamento aumenta di un decimo di punto rispetto al 2008, meno di quanto atteso. Nel biennio 2008-2009, il miglioramento esibito dai conti delle Amministrazioni locali rispetto ai valori programmatici è di sette decimi di punto in percentuale di Pil. Il contributo di questo livello di Amministrazione alla determinazione dell'indebitamento complessivo è tornato a scendere, collocandosi al 6,7 per cento, dall'11,9 per cento del 2008.

La lettura aggregata dei dati sembra dunque indicare che, nella fase recessiva, l'onere della disciplina di bilancio sia ricaduta sulle Amministrazioni locali in misura maggiore che sulle Amministrazioni centrali. Per convalidare questa lettura occorre tuttavia esaminare in dettaglio le voci del bilancio pubblico, dal momento che il valore del disavanzo degli Enti locali dipende dall'ammontare dei trasferimenti ricevuto dallo Stato. E' possibile, in altre parole, che il risultato virtuoso dei livelli decentrati di governo altro non sia che il riflesso della decisione, da parte dell'Amministrazione centrale, di mantenere l'impegno finanziario nei loro confronti, nonostante il calo delle entrate.

In effetti, come si osserva dal grafico 1, Regioni e Comuni hanno potuto contare nel 2009 su aumenti delle entrate di bilancio (rispettivamente +6 e +4 per cento) superiori a quelle dello Stato (+1,3 per cento).

Al contempo, l'espansione della spesa è stata però molto più pronunciata per lo Stato (8,6 per cento) che per gli altri livelli di governo (+4,4 per cento nelle regioni, +2,6 per cento nei Comuni, -3 per cento nelle Province).

Nel dettaglio (grafico 2), i redditi da lavoro sono aumentati nello Stato (2,8 per cento) e nelle Regioni (1 per cento), ma sono diminuiti nelle Province (-2,2 per cento) e nei Comuni (-2,9 per cento). L'aumento dei consumi intermedi (grafico 3) ha invece avvicinato il 15 per cento per lo Stato, per attestarsi all'8,3 per cento nei Comuni e al 4,7 per cento nelle Regioni. Le Province hanno registrato anche in questo caso una variazione negativa (-3 per cento).

A sintesi di questi andamenti, i consumi finali (grafico 4) hanno registrato un incremento del 4,7 per cento nel bilancio dello Stato, del 3,4 per cento nei Comuni e del 2,9 per cento nelle Regioni. La spesa è rimasta stabile nelle Province. La propensione ad accrescere la spesa corrente è quindi stata superiore a livello centrale.

Analoghe osservazioni possono essere fatte per la spesa in conto capitale (grafico 5). Nel complesso, l'incremento è stato del 18 per cento per lo Stato, del 12,1 per cento per le Regioni, del 2,2 per cento per i Comuni. Le Province hanno registrato una riduzione del 3,3 per cento. Tutte le voci della spesa in conto capitale segnano incrementi maggiori per lo Stato che per le Amministrazioni locali (vedi grafici 6-8).

Trova conferma in questi dati la presenza di vincoli stringenti all'espansione della spesa da parte delle Amministrazioni locali. Più in dettaglio, la flessibilizzazione degli strumenti di coordinamento, intervenuta col varo delle misure anti crisi, ha mancato di trasmettersi interamente sulla capacità di spesa in conto capitale degli enti locali, riducendo gli impulsi attesi dalla manovra. Al contempo, la minore espansione del bilancio delle Amministrazioni locali ha compensato gli andamenti registrati negli altri livelli di governo, preservando così l'obiettivo generale di indebitamento per il 2009.

Grafico 1

Anno 2009: variazione delle entrate complessive per livelli di amministrazione

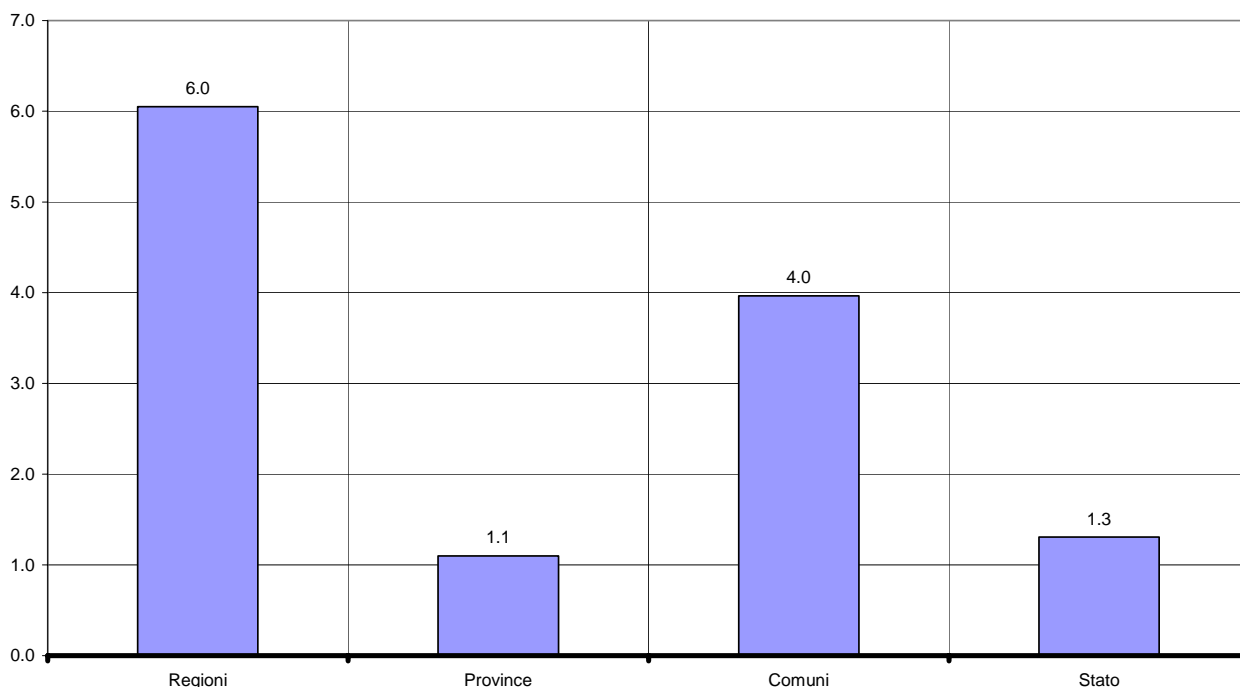


Grafico 2

Anno 2009: variazione redditi da lavoro dipendente per livello di amministrazione

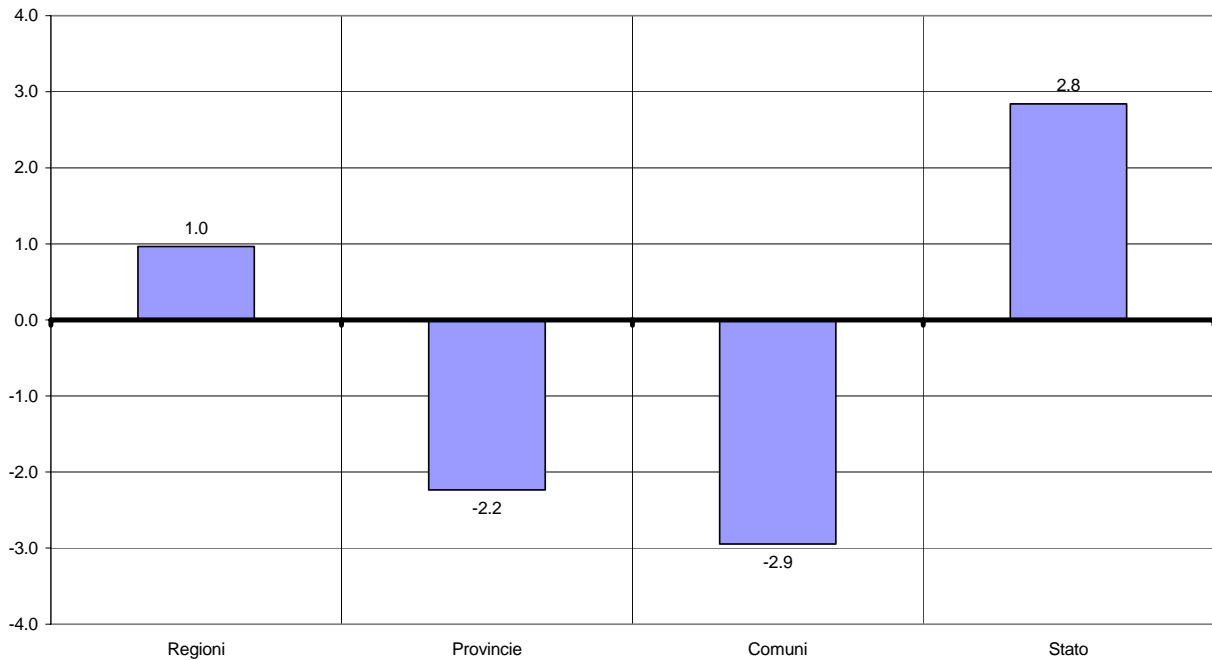


Grafico 3

Anno 2009: variazione consumi intermedi per livello di amministrazione

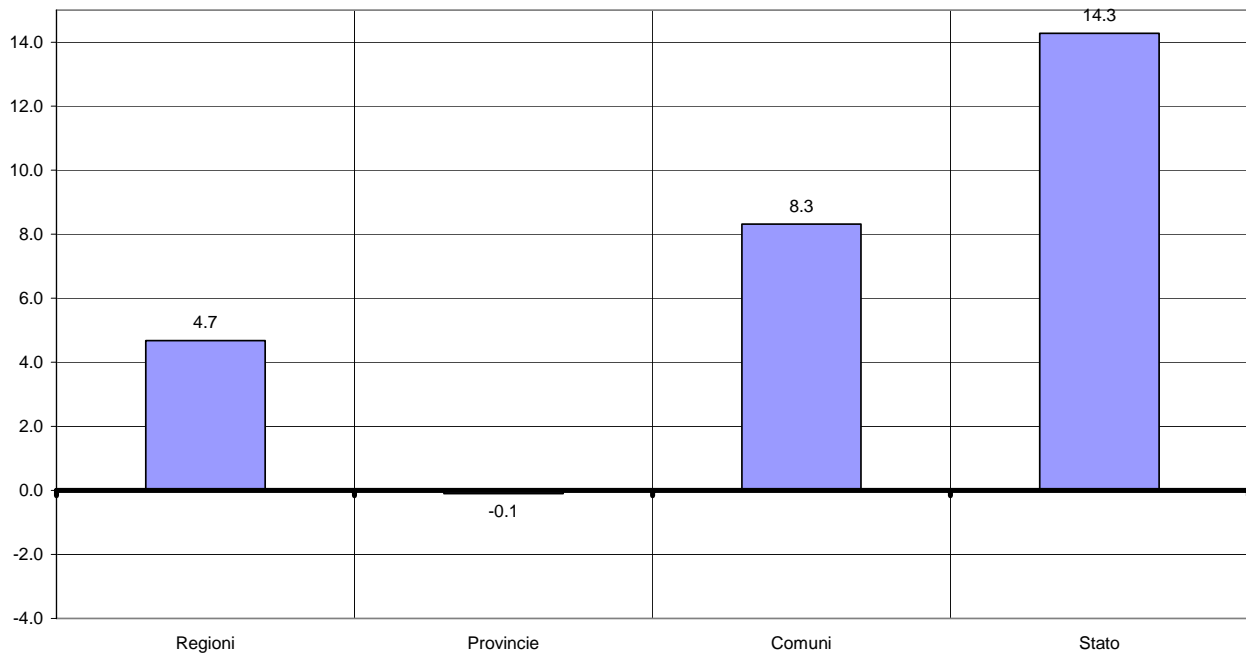


Grafico 4

Anno 2009: variazione consumi finali per livello di amministrazione

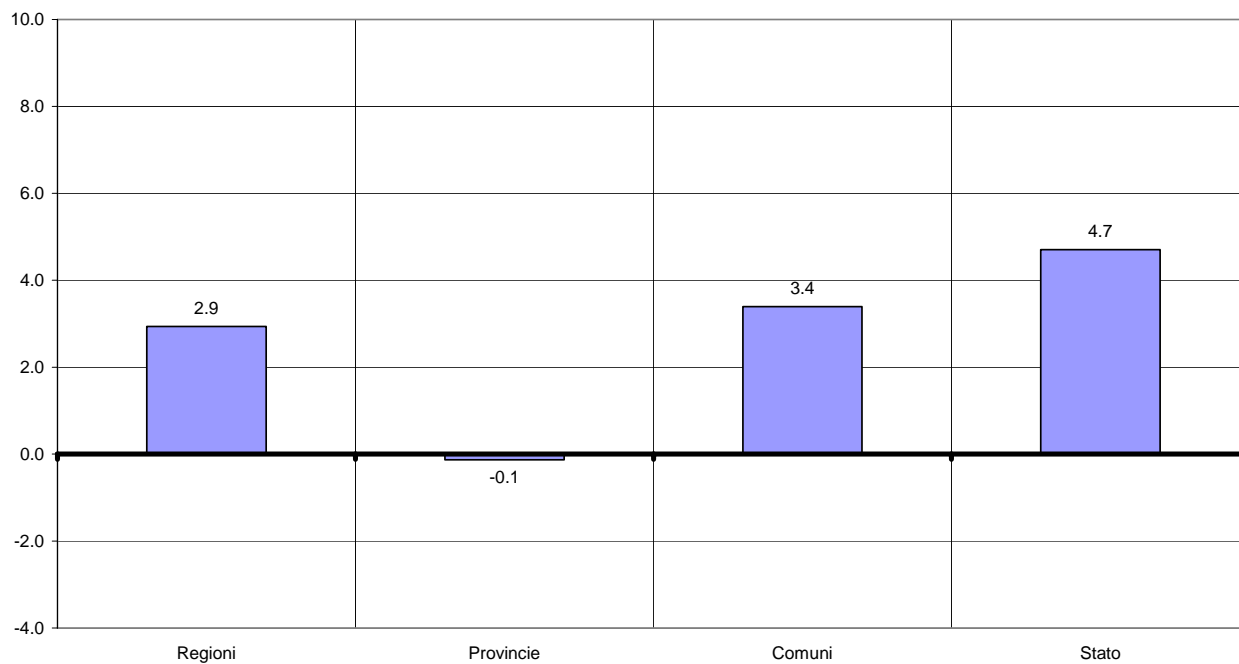


Grafico 5

Anno 2009: variazione delle uscite in conto capitale per livelli di amministrazione

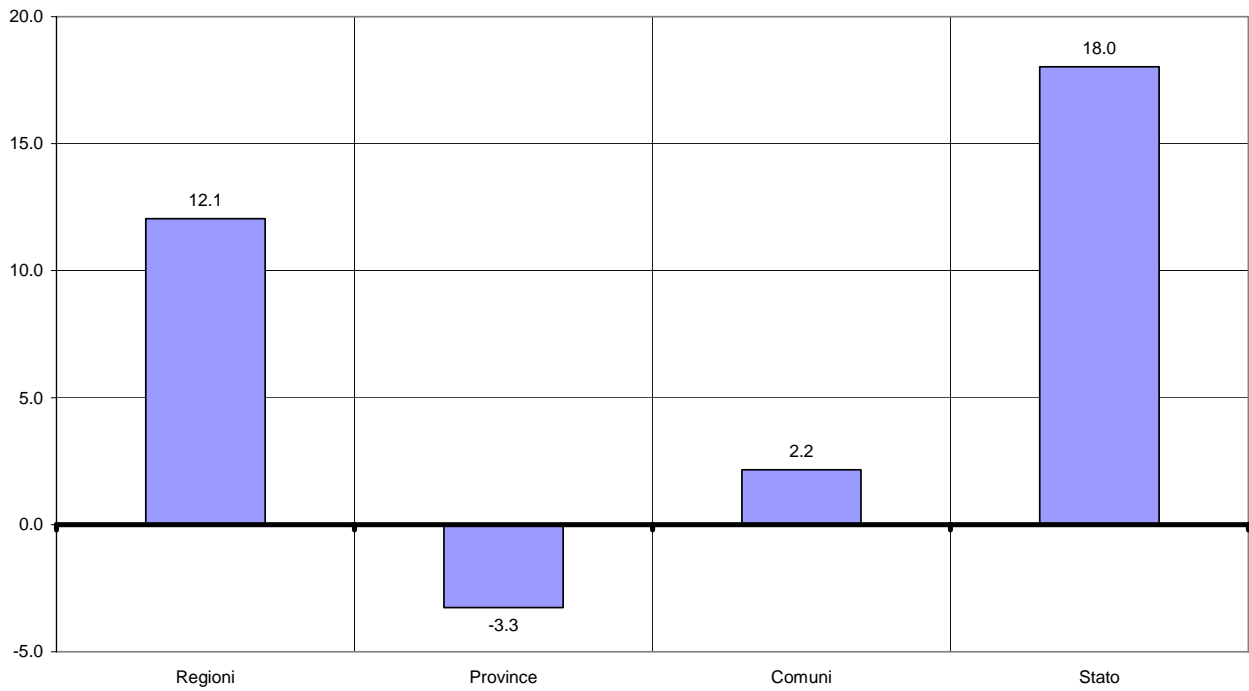


Grafico 6

Anno 2009: variazione dei trasferimenti correnti diversi per livelli di amministrazione

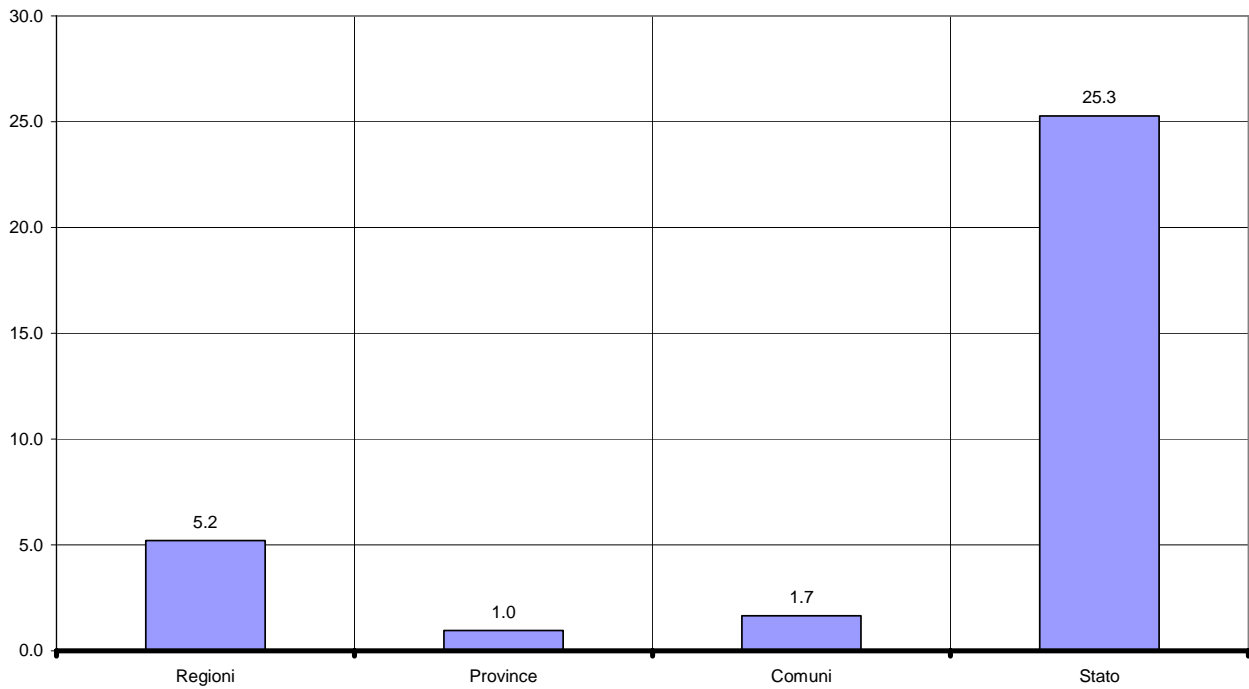


Grafico 7

Anno 2009: variazione dei contributi agli investimenti per livelli di amministrazione

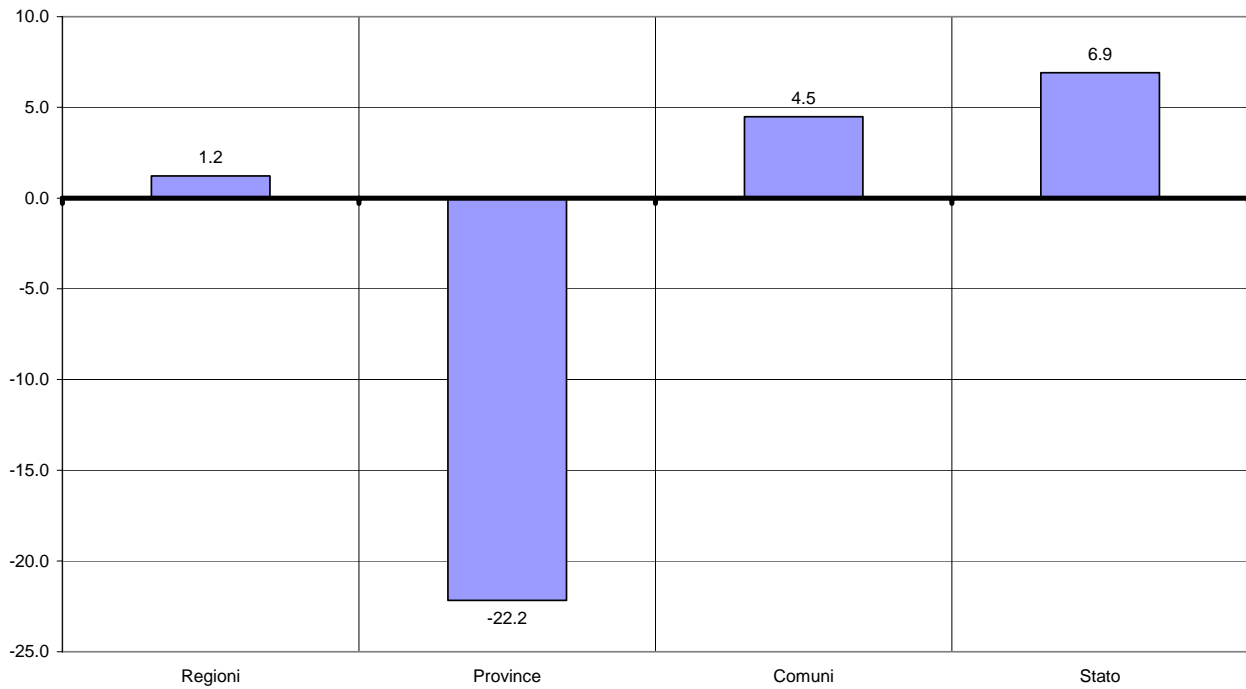
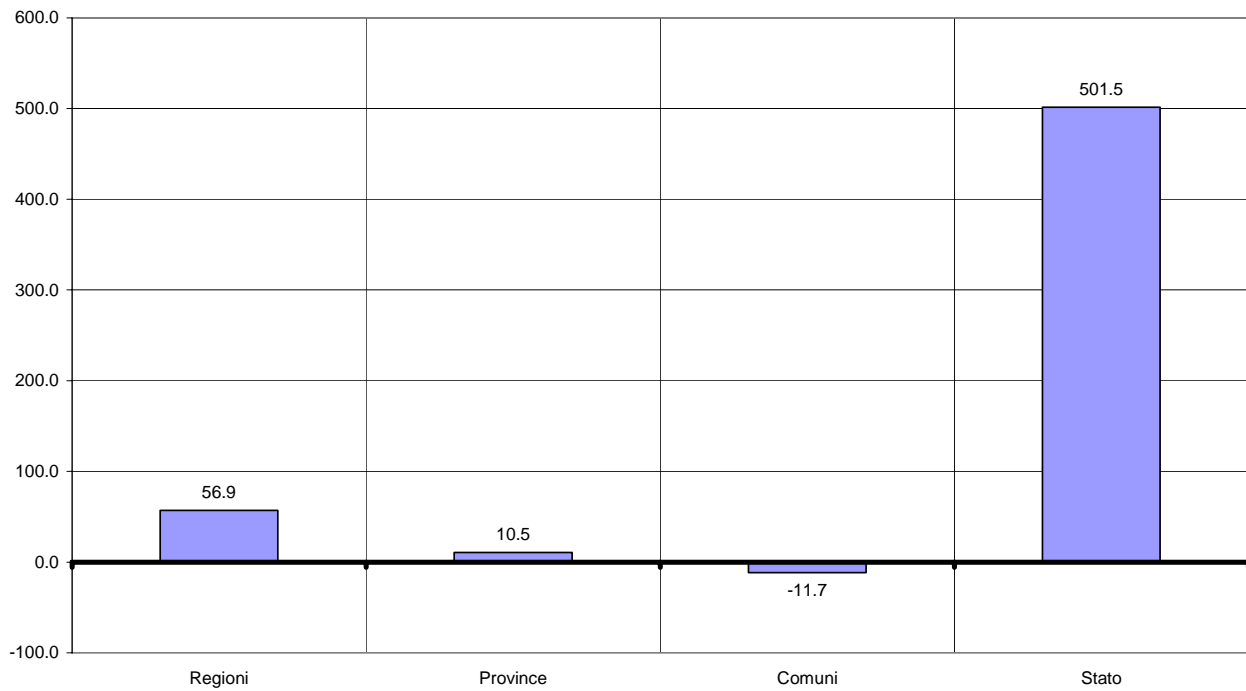


Grafico 8

Anno 2009: variazione degli altri trasferimenti in c/c per livelli di amministrazione



Una prima lettura di sintesi

9. L'analisi fin qui svolta consente di evidenziare i seguenti elementi di sintesi:

- il consuntivo 2009 conferma i valori programmatici assunti a partire dal Dpef 2010-2013, il primo documento programmatico ad includere l'insieme di provvedimenti anti-crisi varati fra la seconda metà del 2008 e la prima parte del 2009;
- forte è l'influenza esercitata sulle dinamiche delle singole voci del bilancio pubblico, e in particolare sulla redistribuzione di entrate e spese dalla parte corrente a quella capitale, di decisioni contabili che non hanno pregnante significato per la lettura degli andamenti economici sottostanti le dinamiche del bilancio pubblico;
- nel complesso, il quadro di finanza pubblica rimodulato dal Governo in considerazione della recessione dell'economia mostra una sostanziale tenuta;
- a questo risultato contribuiscono, dal lato delle spese, andamenti migliori del previsto per i "Redditi da lavoro" e per gli "Interessi sul debito pubblico". In senso peggiorativo rispetto alle previsioni ha invece agito l'andamento dei "Consumi intermedi", il cui incremento si è discostato per quasi tre punti di Pil dal valore programmatico;
- le misure discrezionali varate nei provvedimenti anti-crisi sono riuscite a contenere la flessione del gettito fiscale, compensando nella parte in conto capitale quanto si andava perdendo nella parte corrente, e in particolare tributaria. Data la natura temporanea di queste misure, lo stesso risultato non potrà essere garantito negli anni a venire;
- più in generale, l'incremento della spesa è rimasto all'interno del sentiero delineato dai documenti programmatici, evidenziando come l'azione correttiva sull'indebitamento continui a realizzarsi conservando l'ipotesi di crescita tendenziale delle uscite del bilancio pubblico;
- la novità iscritta nei conti 2009 non riguarda pertanto la dinamica della spesa, bensì il venir meno della copertura attesa dal lato delle entrate che, qualora dovesse rivelarsi persistente una volta esauriti gli effetti dei provvedimenti temporanei, obbligherebbe a un ampio ripensamento dei profili programmatici;
- una seconda novità è rappresentata dal ruolo svolto dalle Amministrazioni locali nel contenimento del disavanzo complessivo del 2009. Il fatto di aver conseguito valori di indebitamento inferiori a quelli consentiti dagli obiettivi ha compensato la maggiore espansione di bilancio delle altre Amministrazioni. La difficoltà a superare la stringenza dei vincoli di spesa, anche in presenza di una profonda recessione economica, potrebbe rivelarsi fattore di tensione nella determinazione degli obiettivi per i prossimi anni.

I vincoli della crisi economica sul coordinamento delle finanze pubbliche

10. Nei fatti, la recessione ha impedito il conseguimento degli obiettivi programmatici originari, e non solo per il 2009: il percorso virtuoso che avrebbe dovuto portare a un azzeramento del deficit entro il 2011 è stato gioco forza rinviato.

In linea di principio, l'espansione del bilancio pubblico in una fase recessiva riflette l'operare dei cosiddetti stabilizzatori automatici. Può pertanto avere natura fisiologica. Sarà lo stesso recupero del ciclo a innescare il movimento di rientro dall'eccesso di disavanzo.

Come è stato evidenziato, inoltre, sugli andamenti del 2009 hanno influito i molti impulsi discrezionali che i provvedimenti anti crisi hanno impresso al bilancio pubblico, dal lato della spesa come da quello delle entrate. Il rafforzamento del ciclo agevolerà il rientro di questi impulsi.

Maggiori difficoltà si pongono quando si consideri come i profili programmatici incorporassero un aumento della spesa corrente già prima del manifestarsi della recessione. Ciò significa che, nella versione originaria, la manovra correttiva prefigurava un intervento sulle dinamiche e non sui livelli della spesa, anche in ragione della rigidità che una parte rilevante di essa esibisce rispetto agli andamenti del prodotto.

In effetti, è stato fino a oggi consueto valutare la sostenibilità della spesa pubblica in termini di costanza della sua quota sul Pil. La recessione del 2008-2009 costringe a chiedersi se si debba dare ora un'interpretazione simmetrica a un simile criterio di valutazione. In altre parole, se una crescita del Pil crea senz'altro le pre-condizioni che rendono sostenibile un aumento della spesa pubblica, un obiettivo espresso in quota di Pil deve essere conservato anche a fronte di una contrazione del prodotto? In questo caso occorrerebbe ridurre il livello della spesa, non essendo più sufficiente limitare il suo incremento.

La questione non è banale e può porre nuovi vincoli per la gestione delle finanze pubbliche. La tendenza "naturale" di un sistema economico è quella di crescere. Episodi esterni o squilibri interni possono determinare interruzioni momentanee del processo di crescita, così come fattori strutturali possono indurre un rallentamento - o un'accelerazione - delle dinamiche di lungo periodo; ma l'assunto che regola la gestione delle finanze pubbliche resta quello per cui il livello futuro del Pil sarà superiore al livello corrente. Presupposto che rende appunto possibile impostare una manovra di contenimento sui saggi di variazione della spesa, piuttosto che sui suoi livelli.

Le regolarità storiche del ciclo economico giustificavano questo approccio. Negli ultimi cinquant'anni, gli episodi recessivi hanno sempre avuto breve durata e sono stati seguiti da periodi di espansione che hanno rapidamente ripristinato i precedenti livelli di Pil. Non è così nella recessione odierna. Nell'arco di un biennio il livello reale del prodotto italiano è ritornato sui valori del 2001 e le stesse previsioni governative contenute nella Ruef- che per il medio periodo sono peraltro contrassegnate da un certo ottimismo- segnalano che nel 2010 ancora non saranno stati recuperati i livelli pre-recessivi. Con riferimento al Pil nominale, la nuova previsione incorpora, rispetto alle quantificazioni di inizio legislatura, una riduzione permanente di livello nell'ordine dei 130 miliardi di euro.

In queste condizioni, del tutto inconsuete nella prospettiva storica, gli originari obiettivi di spesa in quota di Pil non possono essere conseguiti. E' un tema che diviene centrale per il coordinamento della finanza pubblica fra i diversi livelli di governo. A cominciare dalla fissazione degli obiettivi di riferimento, che dovranno trovare il giusto equilibrio fra le esigenze di stabilizzazione del ciclo economico, da una parte, e di sostenibilità di lungo periodo dei saldi di finanza pubblica dall'altra.

PARTE SECONDA

GLI STRUMENTI DI GESTIONE DELLE ENTRATE

L'andamento delle entrate

I risultati delle entrate nel 2009

1. I risultati dell'ultimo biennio segnalano una stretta correlazione fra crisi economica e andamento delle entrate (soprattutto se depurate da forme di prelievo straordinarie) e una diversa reattività temporale delle varie categorie di gettito. In particolare, dal conto economico consolidato delle PPAA si rileva:

- per il 2009, una flessione delle entrate complessive (-1,9 per cento) che si va ad aggiungere alla frenata (+1,1 per cento) del 2008. Si tratta dei due peggiori risultati (peraltro gli unici in successione) registrati negli ultimi quaranta anni. Ciononostante, le entrate sembrano rispondere più tardi e in misura più contenuta ad una situazione di crisi manifestatasi già nel 2008 e consolidatasi nel 2009 (-1,3 per cento e, rispettivamente, -5,0 per cento la variazione del Pil nel biennio);

- l'accentuazione del risultato 2009 ove si tenga conto dell'"anomala" crescita delle imposte in conto capitale, sull'onda di due misure straordinarie (scudo fiscale e adeguamento alle regole contabili IAS). Al netto del gettito prodotto dalle relative imposte sostitutive (11,6 miliardi, circa), la flessione delle entrate complessive finisce quasi per raddoppiare (da -1,9 per cento a -3,5 per cento);

- una caduta di gettito che si concentra sulle entrate correnti (-3,6 per cento) e soprattutto su quelle tributarie (-5,7 per cento) – imposte dirette e indirette -, laddove i contributi sociali hanno contenuto la flessione entro lo 0,4 per cento;

- il crollo, soprattutto, delle imposte dirette (-7,1 per cento), mentre il gettito delle imposte indirette conferma, anche nelle dimensioni (-4,2 per cento), il negativo risultato del 2008 (-4,9 per cento). In sostanza, l'impatto della crisi si è riflesso sulle entrate della PA in misura evidente fin dal 2008 nel caso delle imposte indirette. Ha invece avuto un impatto più forte e concentrato nel 2009 nel caso delle imposte dirette.

Tavola 1

| CONTO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE | | | | | | | |
|---|-----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|---------|---------|
| | milioni di euro | | | | variazioni percentuali | | |
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007/06 | 2008/07 | 2009/08 |
| Entrate complessive | 680.997 | 724.416 | 732.061 | 718.054 | 6,4 | 1,1 | -1,9 |
| <i>entrate correnti</i> | <i>676.614</i> | <i>719.882</i> | <i>728.355</i> | <i>701.955</i> | 6,4 | 1,2 | -3,6 |
| -di cui imposte indirette | 220.313 | 227.103 | 216.009 | 206.956 | 3,1 | -4,9 | -4,2 |
| -di cui imposte dirette | 213.867 | 233.170 | 239.740 | 222.655 | 9,0 | 2,8 | -7,1 |
| <i>entrate in conto capitale</i> | <i>4.383</i> | <i>4.534</i> | <i>3.706</i> | <i>16.099</i> | 3,4 | -18,3 | 334,4 |
| <i>(a) 2009: adeguamento regole contabili IAS e scudo fiscale</i> | | | | 11.592 | | | |
| <i>(b) 2009: entrate in conto capitale al netto (b-a)</i> | | | | 4.507 | | | 21,6 |
| <i>(c) 2009: entrate complessive al netto (c-a)</i> | | | | 706.462 | | | -3,50 |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati ISTAT.

Gli effetti delle manovre di finanza pubblica

2. Provvisori e parziali sono i dati disponibili sulla verifica ex post degli effetti di gettito delle manovre correttive degli andamenti di finanza pubblica aventi impatto sul rendiconto 2009:

- per il DL 112/2008 (legge n. 133/2008) la verifica è stata possibile per l'84 per cento delle maggiori entrate e si è conclusa con il riscontro di un effetto di maggior gettito inferiore di 681 milioni a quello stimato ex ante dalla relazione tecnica, soprattutto per il dimezzamento degli effetti di gettito attesi dall'addizionale Ires per il settore energetico (1,2 miliardi in luogo di 2,2);

- per il DL 185/2008 (legge n. 2/2009), la verifica ha riguardato l'82 per cento delle minori entrate totali e il 59 per cento delle maggiori entrate: qui il minor gettito consuntivato rispetto a quello originariamente stimato è stato superiore di 357 milioni, ma, in compenso, per le maggiori entrate il gettito differenziale è stato superiore di ben 3,6 miliardi, grazie all'elevato apporto dei proventi una tantum: 5,3 miliardi, in luogo di 2,5, per l'adeguamento agli IAS, e 1,3 miliardi, in luogo di 309 milioni, per la rivalutazione degli immobili delle imprese;

- nel caso della legge finanziaria (legge n. 203/2008), è stato possibile verificare gli effetti a consuntivo solo per il 60 per cento delle minori entrate previste, registrando un minor gettito di poco superiore a quello stimato dalla relazione tecnica (33 milioni);

- per il DL 5/2009 (legge n. 33/2009), infine, la verifica del 69 per cento delle maggiori entrate ha evidenziato un maggior gettito di 581 milioni rispetto a quello previsto.

Nell'aggregato, quindi, per la quota per la quale è stato possibile effettuare la verifica, le manovre di finanza pubblica per il 2009 hanno fatto registrare a consuntivo un maggior gettito netto di circa 3 miliardi rispetto a quello stimato ex ante dalla relazione tecnica, largamente dovuto alle entrate straordinarie che per il solo DL 185/2008 hanno, come si è visto, superato le previsioni per ben 3,6 miliardi circa.

Tavola 2

FINANZIARIA 2009 - VERIFICA EX POST EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.
(milioni di euro)

| Interventi | effetto atteso 2009 | effetto ex post (1) | Differenza rispetto alla stima iniziale |
|--|------------------------|------------------------|--|
| Minori entrate totali | 924,5 | 957,4 | |
| <i>interventi con verifica ex post</i> | | | |
| Aliquota Irap agricoltura | 285 | 329 | -44 |
| Compensazioni contributi al SSN autotrasportatori | 72,6 | 16 | 56,6 |
| Detrazione asili nido | 35,5 | 60 | -24,5 |
| Agevolazioni tributarie a favore della proprietà coltivatrice | 163 | 184 | -21 |
| <i>totale</i> | <i>556,1</i> | <i>589</i> | <i>-32,9</i> |
| <i>incidenza % su minori entrate totali</i> | <i>60,2</i> | <i>61,5</i> | |
| <i>Altri interventi</i> | | | |
| Esonero contributivo pesca | 40,8 | | |
| Deduzione forfetaria autotrasporto IRPEF | 101 | | |
| Deduzione forfetaria autotrasporto IRAP | 19 | | |
| Esenzione imposte terremoto Belice | 2 | | |
| Proroga agevolazioni per il riordino IPAB | 2 | | |
| Riduzione aliquota accisa gas metano ad usi industriali | 60 | | |
| Accisa Gasolio GPL riscaldamento zone montane | 51,9 | | |
| Agevolazioni su gasolio e gpl per riscaldamento impiegato nelle frazioni parzialmente non metanizzate-zona climatica E | 18,1 | | |
| Esenzione accise gasolio riscaldamento serra | 23,1 | | |
| Autotrasporto - indennità e deduzione forfetaria trasferte | 25 | | |
| Autotrasporto - esclusione straordinario dal reddito imponibile | 25,5 | | |
| <i>totale</i> | <i>368,4</i> | | |
| Maggiori entrate totali | 290,5 | | |
| Copertura art. 2 commi 17-18-19 | 90,5 | | |
| Giochi e scommesse ippiche | 200 | | |
| Minori entrate nette | -634 | | |

(1) Fonte: dati MEF – Dipartimento delle finanze.

Tavola 3

DL 185/2009 – L. 2/2009 - VERIFICA EX POST EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.
(milioni di euro)

| Interventi | effetto atteso 2009 | effetto ex post (1) | Differenza rispetto alla stima iniziale |
|--|------------------------|------------------------|--|
| Minori entrate totali | 2.174,70 | 2.531,90 | |
| <i>Interventi con verifica ex post</i> | | | |
| Detassazione c. produttività | 400 | 708 | 308 |
| Deducibilità IRAP ai fini IRES/IRPEF | 1.089,80 | 945 | -144,8 |
| Detrazione imposta risparmio energetico (2) | 286,3 | 480,3 | 194 |
| <i>Totale</i> | <i>1.776,10</i> | <i>2.133,30</i> | <i>357,2</i> |
| <i>incidenza % su minori entrate totali</i> | <i>81,7</i> | <i>84,3</i> | |
| <i>Altri interventi</i> | | | |
| Sospensione sovrapprezzi pedaggi - minori entrate ANAS | 87 | | |
| Detassazione c. produttività - FFAA, CCPP, VVF | 60 | | |
| Interventi eventi sismici - contributi | 35 | | |
| Interventi eventi sismici - imposte | 23,5 | | |
| Differimento esigibilità IVA (IVA di cassa) | 188 | | |
| Microprogetti di interesse locale | 2,1 | | |
| ONLUS Imposta catastale fissa | 3 | | |
| <i>Totale</i> | <i>398,6</i> | | |
| Maggiori entrate totali | 5.167,70 | 8.724,80 | |
| <i>Interventi con verifica ex post</i> | | | |
| IAS (imposta sostitutiva) | 2.457,00 | 5.286,00 | 2.829,00 |
| Rivalutazione immobili imprese - sostitutiva (3) | 308,9 | 1.293,00 | 984,1 |
| Addizionale materiale pornografico | 277 | 21 | -256 |
| <i>Totale</i> | <i>3.042,90</i> | <i>6.600,00</i> | <i>3.557,10</i> |
| <i>incidenza % su maggiori entrate totali</i> | <i>58,9</i> | <i>75,6</i> | |
| <i>Altri interventi</i> | | | |
| Indennizzi aziende commerciali in crisi | 25 | | |
| Modifiche al decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218 - adesione all'invito al contraddittorio | 145,8 | | |
| Misure di impulso dell'utilizzo di strumenti per la tutela dei crediti tributari | 225 | | |
| Istituzione del "tutoraggio" per le imprese di grandissima dimensione | 120 | | |
| Modalità di recupero dei crediti inesistenti utilizzati in compensazione e sanzioni applicabili | 110 | | |
| IPSE | 750 | | |
| Controllo sui circoli privati | 150 | | |
| Nuovo prelievo erariale unico (PREU) | 85 | | |
| IVA servizi televisivi | 214 | | |
| Potenziamento riscossione | 300 | | |
| <i>Totale</i> | <i>2.124,80</i> | | |
| Maggiori entrate nette | 2.993,00 | | |

(1) Fonte: dati MEF – Dipartimento delle finanze.

(2): l'effetto di minor gettito atteso indicato dal Dipartimento delle finanze è pari a 309,3 milioni.

(3): l'effetto di maggior gettito stimato era pari a 304 milioni, con la modifica di cui all'art. 5, c. 1 del DL 5/2009 (convertito nella L. 33/2009) l'effetto atteso è stato corretto in 308,9 milioni.

Tavola 4

DL 112/2008 - L. 133/2008: VERIFICA EX POST IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.
(milioni di euro)

| Interventi | effetto atteso 2009 | effetto ex post (1) | Differenza rispetto alla stima iniziale |
|--|------------------------|------------------------|--|
| Minori entrate | 1.103,00 | | |
| Start up - Minore tassazione plusvalenze cessione partecipazioni | 43 | | |
| Contratti occasionali di tipo accessorio | 2 | | |
| Fondo proroga agevolazioni fiscali | 900 | | |
| Minor gettito da tassazione interessi cooperative e consorzi <50 addetti | 1,4 | | |
| Detassazione lavoro straordinario trasportatori | 4,8 | | |
| Indennità e deduzioni trasferte trasportatori | 4,8 | | |
| IVA: detraibilità prestazioni alberghiere e ristorazione | 147 | | |
| Maggiori entrate | 5.765,00 | 5.084,00 | |
| <i>Interventi con verifica ex post</i> | | | |
| Addizionale Ires settore energetico | 2.158,00 | 1.236,00 | -922 |
| Valutazione delle rimanenze delle imprese operanti nei settori petrolifero e del gas | 237 | 139 | -98 |
| Deducibilità degli interessi passivi per le banche ed assicurazioni ai fini IRES e IRAP | 871 | 1.121,00 | 250 |
| Deducibilità della variazione della riserva sinistri | 186 | 91 | -95 |
| Acconti Imposta di bollo e imposta sulle assicurazioni | 635 | 612 | -23 |
| Svalutazione dei crediti e accantonamenti per rischi su crediti | 611 | 962 | 351 |
| Modifiche percentuali al conto imposta riserve rami vita (assicurazioni) | 154 | 10 | -144 |
| <i>Totale</i> | <i>4.852,00</i> | <i>4.171,00</i> | <i>-681</i> |
| <i>incidenza % su maggiori entrate</i> | <i>84,2</i> | <i>82,0</i> | |
| <i>Altri interventi</i> | | | |
| Abolizione divieto di cumulo pensione-lavoro | 100 | | |
| Disposizioni in materia contributiva | 133 | | |
| Imposta di registro contratti di locazione immobiliare | 10 | | |
| II.DD.: regime IVA delle prestazioni ausiliarie nei gruppi bancari e assicurativi | 55,1 | | |
| Fondi Immobiliari - disposizioni tributarie riguardanti taluni fondi di investimento immobiliari | 48,5 | | |
| Stock options - Abolizione di agevolazioni | 8 | | |
| Cooperative - elevazione della ritenuta sugli interessi corrisposti dalle cooperative di consumo ai soci | 22,1 | | |
| Cooperative di Consumo e consorzi – esenzione ridotta degli utili netti annuali | 23,3 | | |
| Contrasto alle frodi in materia di IVA | 110 | | |
| Piano Straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico | 170 | | |
| Contrasto all'evasione fiscale derivante dalle estero-residenze fittizie delle persone fisiche | 50 | | |
| Semplificazione nella gestione dei rapporti tributari - Adesione ai verbali di constatazione | 83 | | |
| Riscossione: soppressione delle garanzie per rateazione di importi iscritti a ruolo | 100 | | |
| <i>Totale</i> | <i>913</i> | | |
| Maggiori entrate nette | 4.662,00 | | |

(1) Fonte: dati MEF – Dipartimento delle finanze.

Tavola 5

DL 5/2009 – L. 33/2009: VERIFICA EX POST EFFETTI SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.
(milioni di euro)

| Interventi | effetto atteso 2009 | effetto ex post (1) | Differenza rispetto alla stima iniziale |
|--|------------------------|------------------------|--|
| Minori entrate totali | 21,5 | | |
| Disposizione sui distretti (con tetto di 10 mln per il 2009 e 50 mln dal 2010) | 10 | | |
| Autotrasporto - INAIL | 0,5 | | |
| Autotrasporto - Aumento limite massimo riduzione premi INAIL | 11 | | |
| Maggiori entrate totali | 1.021,70 | 1.603,00 | |
| <i>Interventi con verifica ex post</i> | | | |
| Proroga al 2009 incentivi autoveicoli e elevazione bonus da €700 a €1.500 ed estensione rottamazione euro 2 dal 96 al 99 (effetto indotto IVA) | 546 | 1.072,00 | 526 |
| Proroga al 2009 incentivi autoveicoli e elevazione bonus da €700 a €1.500 ed estensione rottamazione euro 2 dal 96 al 99 (effetto indotto IPT) (2) | 33,6 | 64,9 | 31,3 |
| Elevazione bonus da €2.000 a €3.500 per acquisto auto GPL/metano/elettriche < 120g CO2(IVA) | 14,4 | 38,4 | 24 |
| Bonus euro 500 per Motoveicoli con cilindrata inferiore ai 400 cc (proroga incentivo art. 29, c. 2, DL 248/2007) E 0 e E 1 (IVA) | 93,9 | 93,9 | 0 |
| Estensione incentivi a moto cilindrata superiore | 19,8 | 19,8 | 0 |
| <i>Totale</i> | <i>707,7</i> | <i>1.289,00</i> | <i>581,3</i> |
| <i>incidenza % su maggiori entrate totali</i> | <i>69,3</i> | <i>80,4</i> | |
| <i>Altri interventi</i> | | | |
| Detrazione dall'irpef 20% per i mobili e elettrodomestici acquistati collegata ad una ristrutturazione dell'abitazione in 10 anni (fino al 31 dicembre 2009). Limite 10.000 euro | 43,2 | | |
| Modifiche norma rivalutazione beni strumentali (riconoscimento fiscale maggior valore dal 5° esercizio successivo) | 4,3 | | |
| Utilizzo residui assunzioni MEF – versam. a copertura art. 1, c.5 | 3,8 | | |
| Utilizzo residui assunzioni MEF - versam. a copertura art. 7, c. 1-quater | 1,2 | | |
| Minori rimborsi (controlli fiscali) | 10 | | |
| Disposizioni antielusive IAS | 200 | | |
| Fondo sviluppo meccanizzazione agricoltura - quota Stato - mov. tesoreria | 10 | | |
| Fondo sviluppo meccanizzazione agricoltura - quota banche - mov. tesoreria | 41,5 | | |
| <i>Totale</i> | <i>314</i> | | |
| Maggiori entrate nette | 1.000,20 | | |

(1) Fonte: dati MEF – Dipartimento delle finanze.

(2): effetto aggiuntivo indicato dal Dipartimento delle finanze.

(*): Si tratta degli effetti di maggior gettito, soprattutto IVA, relativo ai crediti di imposta per acquisto e rottamazione autoveicoli e moto.

Tavola 6

PROVVEDIMENTI PER IL 2009: VERIFICA DEGLI EFFETTI EX POST SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.

(milioni di euro)

| Provvedimenti | effetto atteso 2009 | effetto ex post (1) |
|-------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Legge finanziaria 2009 | | |
| <i>minori entrate totali</i> | 924,5 | 957,4 |
| -interventi con verifica ex post | 556,1 | 589,0 |
| - altri interventi | 368,4 | |
| <i>maggiori entrate totali</i> | 290,5 | |
| -interventi con verifica ex post | | |
| - altri interventi | 290,5 | |
| DL 185/2009 - legge 2/2009 | | |
| <i>minori entrate totali</i> | 2.174,7 | 2.531,9 |
| -interventi con verifica ex post | 1.776,1 | 2.133,3 |
| - altri interventi | 398,6 | |
| <i>maggiori entrate totali</i> | 5.167,7 | 8.724,8 |
| -interventi con verifica ex post | 3.042,9 | 6.600,0 |
| - altri interventi | 2.124,8 | |
| DL 112/2009 - legge 133/2009 | | |
| <i>minori entrate totali</i> | 1.103,0 | |
| -interventi con verifica ex post | | |
| - altri interventi | 1.103,0 | |
| <i>maggiori entrate totali</i> | 5.765,0 | 5.084,0 |
| -interventi con verifica ex post | 4.852,0 | 4.171,0 |
| - altri interventi | 913,0 | |
| DL 5/2009 - legge 33/2009 | | |
| <i>minori entrate totali</i> | 21,5 | |
| -interventi con verifica ex post | | |
| - altri interventi | 21,5 | |
| <i>maggiori entrate totali</i> | 1.021,7 | 1.603,0 |
| -interventi con verifica ex post | 707,7 | 1.289,0 |
| - altri interventi | 314,0 | |
| TOTALE MANOVRA 2009 | | |
| | importi | % |
| <i>minori entrate totali</i> | 4.223,7 | 100,0 |
| -interventi con verifica ex post | 2.332,2 | 55,2 |
| - altri interventi | 1.891,5 | 44,8 |
| <i>maggiori entrate totali</i> | 12.244,9 | 100,0 |
| -interventi con verifica ex post | 8.602,6 | 70,3 |
| - altri interventi | 3.642,3 | 29,7 |

(1) Fonte: dati MEF – Dipartimento delle finanze.

Gli effetti della crisi sulle basi imponibili e sul gettito

3. Le entrate tributarie rivelano andamenti fortemente differenziati per tipologia di imposta, a testimonianza dello specifico legame con la base imponibile di riferimento.

Fra le imposte indirette si segnala:

- una caduta dell'Iva (-6,7 per cento) in misura doppia rispetto al 2008. La ridotta incidenza del prelievo (7,0 per cento nel 2009, rispetto al 7,1 per cento del 2008 e al 7,0 per cento del 2007) su una *proxy* della base imponibile (consumi+importazioni), sembra indicare un mutamento nel tasso di adempimento degli obblighi contributivi. Nel contempo, vanno richiamati i fattori (due anni consecutivi di riduzione delle importazioni e dei consumi delle famiglie, ricomposizione della domanda interna verso beni essenziali) che, determinando anche una conseguente ricomposizione della base imponibile, possono avere influito negativamente sulla dinamica del gettito;

- l'ancora più forte caduta del gettito Irap (-13 per cento), in aggiunta all'altrettanto significativa flessione del 2008 (-8,3 per cento). Si saldano, in questo caso, due effetti: le riforme operanti dal 2008 (aumento delle deduzioni e riduzione di 0,35 punti dell'aliquota) e l'effetto della crisi su imprese e professionisti;

- le significative flessioni che hanno interessato l'imposta di registro (-11 per cento), l'ipotecaria (-5,4 per cento) e i contributi concessioni edilizie (-11,4 per cento); tutte indicative della "sofferenza" (manifestatasi già nel 2008) del settore immobiliare;

- l'andamento in controtendenza del gettito relativo al comparto giochi e lotterie, sia nel 2008, sia soprattutto nel 2009, a conferma, forse, di specifiche reazioni di comportamento indotte dalla crisi, oltre che degli effetti positivi delle strategie gestionali adottate.

Fra le imposte dirette, si evidenzia, invece:

- La flessione, per la prima volta dalla sua introduzione, dell'Irpef (-2,8 per cento), il cui gettito ha tuttavia risentito degli effetti, non solo di fattori economici (riduzione dell'occupazione e del reddito disponibile delle famiglie), ma anche di fattori normativi (riduzione della percentuale di acconto);

- il crollo dell'Ires (-23,7 per cento, in aggiunta al -7,2 per cento del 2008), anche qui in conseguenza, non solo dell'impatto della crisi sui bilanci aziendali, ma anche delle modifiche normative (taglio di 5,5 punti dell'aliquota) operanti dal 2008;

- la caduta del gettito delle imposte sostitutive sui redditi da attività finanziaria, in conseguenza del calo dei tassi d'interesse e dei rendimenti dei titoli.

L'autonomia impositiva fra fattori economici e interventi normativi

4. L'analisi del gettito 2009 rivela una significativa riduzione dei margini di autonomia impositiva degli enti locali, per effetto di una combinazione perversa fra fattori normativi e crisi economica. Va segnalato, in particolare, che:

- l'andamento cedente delle imposte dirette e di quelle indirette accomuna le amministrazioni centrali (lo Stato, essenzialmente) e quelle locali, ma si distribuisce in misura diversa;

- per le imposte dirette, al -7,1 per cento del conto consolidato corrispondono il -6,7 per cento dello Stato e il -9,9 per cento delle amministrazioni locali. E' questa, presumibilmente, la conseguenza del forte rilievo che fra le entrate degli enti territoriali hanno le addizionali comunale e regionale all'Irpef;

- per le imposte indirette, il -4,2 per cento del conto consolidato si ripartisce in una sostanziale stabilità del prelievo di competenza statale (-0,9 per cento) e in un'accentuata flessione del gettito degli enti locali (-11,1 per cento). E' questo l'effetto, presumibilmente, delle minori entrate conseguite a titolo di Ici e di Irap: fra il 2007 e il 2009 si passa da un complesso di poco superiore ai 51 miliardi a 40,6 miliardi. Le modifiche normative che hanno interessato le più importanti fonti di gettito degli enti locali hanno comportato, in sostanza, la riduzione di 1/5 della loro autonomia impositiva.

Evoluzione nelle fonti e nelle modalità di acquisizione delle entrate: impatto sul sistema impositivo e sfide per l'apparato amministrativo

1. I cambiamenti intervenuti nelle fonti e nelle modalità di acquisizione delle entrate riflettono l'affermarsi della "logica della *tax compliance*" nella gestione della politica fiscale. Le scelte del legislatore e l'azione amministrativa appaiono sempre più orientate ad abbandonare lo stereotipo di una tradizione fiscale in cui le imposte sono "imposte" e l'attività di accertamento è destinata ad "accertare" violazioni ed a recuperare imponibili. E sia l'individuazione di occasioni aggiuntive di gettito sia la concretizzazione dei frutti dell'attività di controllo risultano affidate ad un'adesione del contribuente sollecitata ora dall'offerta di una sanatoria, ora dalla prospettiva di un beneficio futuro, ora dal conseguimento di un premio, ora dalla programmazione di più diffusi e stringenti controlli.

A tal proposito va tuttavia tenuto conto anche del fatto che le possibilità di gettito aggiuntivo si vanno ormai esaurendo. Ben modesti, ad esempio, potranno essere i risultati di gettito conseguenti alla definizione agevolata sia delle liti pendenti in Cassazione e in Commissione Tributaria Centrale, sia di quelle fra concessionari ante Equitalia e Amministrazione finanziaria prevista dagli emendamenti introdotti in sede di conversione al DL 40/2010 (c.d. "decreto incentivi").

L'assunzione come fonti di copertura delle manovre di finanza pubblica degli importi di entrate precedentemente considerate come aleatorie

2. Negli ultimi anni si è fatto sempre più di frequente ricorso alla contabilizzazione come fonte di entrata a pieno titolo dei proventi attesi dalla lotta all'evasione - importi che in precedenza non erano preventivamente quantificati ed erano semmai destinati all'eventuale miglioramento dei conti pubblici.

La prima e più immediata evidenza di tale cambiamento è ravvisabile nel passaggio di rango assicurato a fonti di gettito tradizionalmente considerate come aleatorie e, in quanto tali, da "maneggiare con cura" in sede di redazione del bilancio e di individuazione dei mezzi di copertura. Entrate che in passato erano ritenute eventuali ed ipotetiche e destinabili a riduzione dell'indebitamento o, al più, al finanziamento di misure straordinarie ed una tantum, sono ormai state promosse al ruolo di strumento di politica economica.

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

Le evidenze delle manovre di finanza pubblica varate negli ultimi tre anni ne offrono la conferma: alla lotta all'evasione sono intestate maggiori entrate per oltre 35 miliardi di euro, il 26,1 per cento del complesso delle maggiori risorse attese; il suo contributo, peraltro, è crescente nel tempo (quasi il 43 per cento nella manovra 2009).

In tale direzione si muove, da ultimo, anche il citato DL 40/2010, nel quale la copertura è sostanzialmente demandata alle maggiori entrate associate al varo di nuove

norme antievasione (fra cui l'obbligo di comunicare all'Agenzia delle entrate le operazioni con soggetti residenti in paesi cosiddetti *black list* e il trasferimento all'estero di società).

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

Tavola 7

LA LOTTA ALL'EVASIONE NELLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA: EFFETTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A.

(milioni di euro)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-------------|-------------|--------------|--------------|------|------|
| <i>Manovra 2007 (*)</i> | | | | | | |
| a) maggiori entrate attese da lotta all'evasione/elusione | 5.121,10 | 5.413,10 | 6.573,70 | | | |
| b) maggiori entrate attese dalla manovra | 29.632,60 | 28.783,50 | 31.078,20 | | | |
| <i>incidenza % su totale maggiori entrate attese (a/b)</i> | <i>17,3</i> | <i>18,8</i> | <i>21,2</i> | | | |
| c) effetto netto manovra: maggiori o minori entrate attese | 16.964,90 | 13.180,80 | 15.421,10 | | | |
| <i>incidenza % maggiori entrate attese da lotta all'evasione su effetto netto manovra (a/c)</i> | <i>30,2</i> | <i>41,1</i> | <i>42,6</i> | | | |
| <i>Manovra 2008 (**)</i> | | | | | | |
| a) maggiori entrate attese da lotta all'evasione/elusione | | 104,4 | 372,2 | 678,6 | | |
| b) maggiori entrate attese dalla manovra | | 2.216,40 | 1.514,00 | 2.497,00 | | |
| <i>incidenza % su totale maggiori entrate attese (a/b)</i> | | <i>4,7</i> | <i>24,6</i> | <i>27,2</i> | | |
| c) effetto netto manovra: maggiori o minori entrate attese | | -2.312,50 | -3.717,90 | -2.148,10 | | |
| <i>incidenza % maggiori entrate attese da lotta all'evasione su effetto netto manovra (a/c)</i> | | <i>-4,5</i> | <i>-10,0</i> | <i>-31,6</i> | | |

Continua pag. seguente

Segue tavola 7

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------------|------|-----------|-----------|-----------|----------|
| <i>Manovra 2009 (***)</i> | | | | | | |
| a) maggiori entrate attese da lotta all'evasione/elusione | | | 2.948,00 | 5.424,00 | 6.606,00 | 2.219,00 |
| b) maggiori entrate attese dalla manovra | | | 13.396,00 | 11.951,00 | 12.282,00 | 2.653,00 |
| <i>incidenza % su totale maggiori entrate attese (a/b)</i> | | | 22 | 45,4 | 53,8 | 83,6 |
| c) effetto netto manovra: maggiori o minori entrate attese | | | 9.212,00 | 6.781,00 | 5.982,00 | 1.757,00 |
| <i>incidenza % maggiori entrate attese da lotta all'evasione su effetto netto manovra (a/c)</i> | | | 32 | 80 | 110,4 | 126,3 |
| <i>Totale Manovre 2007 - 2009</i> | | | | | | |
| a) maggiori entrate attese da lotta all'evasione/elusione | 35.460,10 | | | | | |
| b) maggiori entrate attese dalle manovre | 136.003,70 | | | | | |
| <i>incidenza % su totale maggiori entrate attese (a/b)</i> | 26,1 | | | | | |
| c) effetto netto manovra: maggiori o minori entrate attese | 61.120,30 | | | | | |
| <i>incidenza % maggiori entrate attese da lotta all'evasione su effetto netto manovra (a/c)</i> | 58 | | | | | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati MEF – Rgs.

(*): Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) e DL n. 262/2006, convertito nella L. n. 286/2006.

(**): Legge n. 244/2007 (finanziaria 2008).

(***): Leggi nn.: 133/2008, 2/2009, 33/2009 e 102/2009.

3. Nel dare certezza e continuità all'andamento delle entrate un contributo rilevante è venuto dall'accresciuta efficienza della riscossione. Una funzione, che in passato rappresentava la strozzatura dell'attività di accertamento e controllo e che finiva per drasticamente ridimensionare l'impatto di ogni sforzo nel contrasto all'evasione, ha subito un forte rilancio a partire dalla fine del 2006, a seguito del passaggio alla gestione pubblica: alla tradizionale incertezza degli esiti ed alla sostanziale deresponsabilizzazione nel conseguire gli obiettivi di gettito è progressivamente subentrata la programmazione (e la capacità di conseguire) precisi obiettivi. Un'indicazione sintetica degli effetti di tale trasformazione è fornita dal volume della riscossione a mezzo ruoli che, in tre anni, è cresciuta di oltre il 50 per cento, passando dai 5 miliardi del 2006 (3,7 nel 2005) ai 7,6 del 2009.

Il carico, al netto di sgravi e sospensioni, è, da parte sua, balzato da 38 miliardi nel 2005 a 52,2 nel 2006, restando al di sopra dei 50 miliardi nel biennio successivo e facendo registrare un ulteriore balzo a 63,2 miliardi nel 2009. Il tasso di riscossione, che nel 2006 aveva subito un calo dal 3,07 per cento al 2,85 per cento, proprio in ragione della rilevante lievitazione del carico netto, è poi tornato a crescere, prima al 2,92 per cento nel 2007 e poi al 3,29 per cento nel 2008. Nel 2009 si è tuttavia dovuto constatare un nuovo ridimensionamento, a 3,04 per cento, peraltro più che spiegabile

con l'eccezionale crescita del carico netto (da 50,5 a 63,2 miliardi, pari al +25 per cento).

Il tasso di riscossione totale, da parte sua, tende ad assestarsi intorno al 20 per cento, come si può rilevare dai rapporti che fanno ad oggi registrare i carichi dei primi anni 2000 (19,3 per cento per il carico 2000 e 19,1 per cento per quello del 2001). E ciò, a fronte di un 10 per cento circa risultante da precedenti indagini della Corte, relative agli accertamenti emessi dall'Agenzia delle entrate in specifici anni. A tal proposito va, tuttavia, tenuto presente che le riscossioni rendicontate da Equitalia comprendono anche la riscossione fisiologica (es. TARSU di molti comuni) e molte quote che non sono di vera evasione (una parte dei ruoli 36-bis e 36-ter derivano da errori). I ruoli dell'Amministrazione finanziaria centrale (Agenzie) si dovrebbero, infatti, aggirare sul 35-40 per cento del totale. Per il resto si dovrebbe essenzialmente trattare di INPS e di enti locali.

Si tratta di risultati che sembrano testimoniare di una ritrovata efficienza e che, in ogni caso, riflettono nuove possibilità di azione offerte da significative modifiche normative e da un loro intenso e diffuso utilizzo. E' il caso, in particolare, dell'estensione delle misure cautelari (DL 185/2008 e DL 78/2009) ai processi verbali di constatazione e agli inviti al contraddittorio e con riferimento non alle sole sanzioni, ma all'intera pretesa tributaria; della possibilità di acquisire informazioni di natura finanziaria finalizzate all'iscrizione d'ipoteca e al sequestro conservativo; della validità, anche per Equitalia, delle ipoteche e dei sequestri conservativi ottenuti dall'Agenzia delle entrate. Ciò che ha fatto lievitare il numero delle iscrizioni di ipoteche (circa 160 mila nel 2009) e le formalità che hanno consentito di intensificare le procedure coattive (nel solo 2009, i solleciti di pagamento e i preavvisi di fermo auto sono stati 4,1 milioni). In controtendenza potrà tuttavia operare la previsione, introdotta in sede di conversione al DL 40/2010 dopo che le Sezioni Unite della Cassazione avevano già concluso in tal senso¹, secondo la quale l'agente della riscossione non potrà più iscrivere ipoteca se l'importo del credito per il quale si procede è complessivamente inferiore a 8 mila euro.

In ogni caso, anche la semplice disponibilità di questi dati sembra evidenziare l'accresciuta possibilità di monitoraggio, analisi e controllo dell'attività di riscossione, anche come effetto del processo in corso per la realizzazione di un nuovo sistema informativo unitario, superando parcellizzazioni, disomogeneità ed opacità ereditate dal vecchio sistema dei concessionari.

¹ Sentenza n. 4077 del 22 febbraio 2010.

Tavola 8

ANDAMENTO DELLE RISCOSSIONI: CARICO AFFIDATO AL NETTO DI SGRAVI E SOSPENSIONI, RISCOSSO E PERCENTUALI DI RISCOSSIONE SU CARICO NETTO PER ANNO DI CONSEGNA E DI RISCOSSIONE TOTALE RUOLI

(milioni di euro)

| Anno affidamento del carico | Carico netto (*) febb-10 | Riscosso totale per anni | | | | | | | | % Riscosso su carico netto per anni | | | | | |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|----------------------------|-------------------------------------|------|------|------|------|----------------------------|
| | | 2000-2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 (genn-febb) | totale (genn2000-febb2010) | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | totale (genn2000-febb2010) |
| 2000 | 39.778 | 5.976 | 382 | 387 | 344 | 297 | 249 | 25 | 7.660 | 0,96 | 0,97 | 0,86 | 0,75 | 0,63 | 19,26 |
| 2001 | 21.960 | 3.025 | 288 | 287 | 245 | 187 | 149 | 17 | 4.198 | 1,31 | 1,31 | 1,12 | 0,85 | 0,68 | 19,12 |
| 2002 | 19.397 | 2.142 | 319 | 300 | 248 | 184 | 137 | 13 | 3.343 | 1,65 | 1,55 | 1,28 | 0,95 | 0,71 | 17,24 |
| 2003 | 20.930 | 1.924 | 495 | 478 | 402 | 293 | 213 | 19 | 3.824 | 2,36 | 2,29 | 1,92 | 1,4 | 1,02 | 18,27 |
| 2004 | 26.874 | 910 | 1.083 | 744 | 549 | 371 | 313 | 26 | 3.996 | 4,03 | 2,77 | 2,04 | 1,38 | 1,16 | 14,87 |
| 2005 | 37.971 | 0 | 1.166 | 1.484 | 858 | 519 | 390 | 34 | 4.451 | 3,07 | 3,91 | 2,26 | 1,37 | 1,03 | 11,72 |
| 2006 | 52.218 | 0 | | 1.488 | 2.822 | 1.470 | 890 | 80 | 6.750 | 0 | 2,85 | 5,4 | 2,81 | 1,7 | 12,93 |
| 2007 | 50.346 | 0 | | | 1.469 | 2.117 | 1.109 | 93 | 4.787 | 0 | 0 | 2,92 | 4,2 | 2,2 | 9,51 |
| 2008 | 50.535 | 0 | | | | 1.663 | 2.254 | 161 | 4.078 | 0 | 0 | 0 | 3,29 | 4,46 | 8,07 |
| 2009 | 63.231 | 0 | | | | | 1.922 | 336 | 2.258 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3,04 | 3,57 |
| 2010 (genn-febb) | 11.027 | 0 | | | | | | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,04 |
| Data non corretta | | 17 | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 23 | | | | | | |
| TOTALE | 394.267 | 13.995 | 3.735 | 5.170 | 6.939 | 7.100 | 7.625 | 809 | 45.373 | | | | | | |

Fonte: Equitalia, Stato della Riscossione (dati febbraio 2010).

(*): per Carico netto si intende l'importo del carico affidato al netto della quota oggetto di sgravi e sospensioni, aggiornata a febbraio 2010.

4. Anche i proventi delle attività di gioco, che in passato risentivano dell'incertezza e dell'aleatorietà derivanti dal legame con specifiche scelte di consumo dei contribuenti, hanno finito per assumere connotati di continuità e strutturalità, a seguito dell'applicazione di logiche e metodologie gestionali di tipo industriale.

Le entrate erariali da giochi avevano visto nel 2004 raddoppiare il loro valore assoluto (da 3,5 a 7,3 miliardi), in corrispondenza di una forte crescita della raccolta lorda (da 15,1 a 24,8 miliardi), ma anche della circostanza dell'eccezionale andamento del gioco del lotto che – caso unico nella storia - in quell'anno aveva fatto registrare una raccolta di oltre 11 miliardi, rispetto ad una media, ante e post, tra i 6,5 e i 7,5 miliardi e un'entrata per utile di 4,9 miliardi, a seguito del record di ritardo del numero 53 sulla ruota di Venezia. Negli anni successivi si è assistito, prima, ad un assestamento dei proventi netti su un livello più contenuto (meno di 6,2 miliardi nel 2005), e, poi, ad una ripresa ed alla ininterrotta continuazione della crescita fino agli 8,8 miliardi del 2009.

I risultati in termini di entrate erariali sono stati resi possibili da un'ancora più sostenuta crescita della raccolta, che nel 2009 ha raggiunto un livello superiore di oltre 3,5 volte (54,4 miliardi) a quello del 2003: nel periodo 2003-2009 le entrate erariali da giochi sono aumentate del 154 per cento circa, a fronte di una crescita della raccolta del 260 per cento.

La percentuale dell'utile erariale rispetto alla raccolta dei giochi si è andata progressivamente riducendo, dal 30,3 per cento del 2000 al 22,9 per cento del 2003 ed al 16,2 per cento del 2009, a parte la discontinuità da registrarsi per il 2004 (29,4 per cento), per la ragione prima illustrata. Risulta così evidente la tendenza ad una progressiva diminuzione della resa media dei giochi in termini di utili netti per l'erario, con il corrispondente aumento della quota delle spese per vincite corrisposte e per spese di gestione. E' una tendenza che merita sicuramente ulteriori approfondimenti, ma che in larga parte si spiega alla luce della spinta ad accrescere il volume delle entrate nette da giochi come alternativa all'aumento della pressione impositiva, facendo affidamento, anche in materia di giochi, su logiche e metodologie gestionali di tipo industriale: dagli sforzi per interpretare la domanda di gioco, alle segmentazioni del mercato ed all'arricchimento ed al sistematico rinnovo del portafoglio prodotti, alla distribuzione dell'offerta sul territorio attraverso l'impiego dell'istituto delle concessioni.

In particolare, l'analisi dell'evoluzione del "portafoglio prodotti" evidenzia la capacità dimostrata nel corso dell'ultimo decennio di più che compensare con quelli di nuovi giochi i minori apporti dei giochi tradizionali. Alla perdita di peso delle lotterie tradizionali, dei giochi a base sportiva ed a base ippica e più recentemente del lotto, si contrappone, infatti, la rapida crescita dell'incidenza sul totale delle entrate erariali delle lotterie istantanee, del superenalotto e degli apparecchi (questi ultimi passati dal 7 per cento nel 2004 al 35,8 per cento nel 2009).

Il quadro che emerge dalla sommaria analisi svolta e da quella resa possibile dai dati delle tabelle allegate è in ogni caso quello di una fonte di entrata sostanzialmente affidabile, che sembra aver perduto la sua tradizionale connotazione di aleatorietà per acquistarne una di tendenza ad una progressiva e stabile crescita, oltre a costituire un argine alle attività criminali da sempre ampiamente presenti nel settore.

Tavola 9

ANDAMENTO DELLA RACCOLTA DA GIOCHI

| MACROCATEGORIE DI GIOCHI | (milioni di euro) | | | | | | | | | |
|--|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | media 1996-2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Lotto | 6.310 | 7.339 | 7.863 | 6.938 | 11.689 | 7.315 | 6.588 | 6.177 | 5.852 | 5.664 |
| Lotto tradizionale | 6.310 | 7.339 | 7.863 | 6.938 | 11.689 | 7.315 | 6.542 | 6.126 | 5.811 | 5.469 |
| Gioco opzionale del lotto | | | | | 0 | 0 | 45 | 51 | 41 | 195 |
| Superenalotto-(giochi numerici a totalizzatore nazionale) | 1.598 | 2.441 | 2.222 | 2.066 | 1.836 | 1.981 | 2.000 | 1.940 | 2.509 | 3.776 |
| Superenalotto | 1.598 | 2.441 | 2.222 | 2.066 | 1.836 | 1.981 | 1.700 | 1.526 | 1.902 | 2.404 |
| Superstar | | | | | 0 | 0 | 300 | 414 | 607 | 940 |
| Vinci per la vita - Win for Life | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 431 |
| Lotterie | 1.051 | 231 | 302 | 282 | 594 | 1.546 | 3.970 | 7.955 | 9.274 | 9.434 |
| Lotterie differite | | | | | 67 | 53 | 86 | 88 | 97 | 63 |
| Lotterie istantanee | | | | | 527 | 1.492 | 3.884 | 7.866 | 9.178 | 9.372 |
| Giochi a base sportiva | 2.257 | 1.755 | 1.656 | 1.620 | 1.747 | 1.847 | 2.586 | 2.820 | 4.085 | 4.170 |
| Concorsi pronostici | 1.488 | 777 | 546 | 497 | 443 | 314 | 274 | 210 | 163 | 134 |
| Scommesse a quota fissa | 769 | 978 | 1.110 | 1.123 | 1.304 | 1.489 | 2.281 | 2.591 | 3.909 | 4.026 |
| Scommesse a totalizzatore | | | | | 0 | 45 | 30 | 19 | 12 | 10 |
| Giochi a base ippica | 2.843 | 2.754 | 2.793 | 2.962 | 2.903 | 2.775 | 2.908 | 2.748 | 2.272 | 1.981 |
| Tris - Ippica Nazionale | 853 | 502 | 449 | 602 | 596 | 563 | 760 | 689 | 600 | 623 |
| Scommesse ippiche | 1.873 | 2.196 | 2.301 | 2.329 | 2.284 | 2.190 | 2.135 | 2.053 | 1.672 | 1.357 |
| Totip e V7 | 117 | 56 | 43 | 31 | 24 | 22 | 14 | 5 | 0 | 1 |
| Bingo | | 15 | 784 | 1.257 | 1.542 | 1.553 | 1.755 | 1.726 | 1.636 | 1.512 |
| Apparecchi | | | | | 4.474 | 11.470 | 15.436 | 18.827 | 21.685 | 25.525 |
| Apparecchi "comma 6" | | | | | 2.451 | 10.705 | 15.227 | 18.608 | 21.483 | 25.235 |
| Apparecchi "comma 7" | | | | | 2.023 | 765 | 208 | 219 | 201 | 291 |
| Giochi di abilità a distanza | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 242 | 2.348 |
| Totale | 14.059 | 14.535 | 15.620 | 15.125 | 24.786 | 28.487 | 35.243 | 42.192 | 47.554 | 54.410 |

Fonte: dati AAMS, aprile 2010.

Tavola 10
(milioni di euro)

ENTRATE ERARIALI DAI GIOCHI

| MACROCATEGORIE DI GIOCHI | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Lotto | 2.299 | 1.763 | 2.452 | 1.565 | 4.919 | 2.425 | 1.959 | 1.747 | 1.565 | 1.591 |
| Lotto tradizionale | 2.299 | 1.763 | 2.452 | 1.565 | 4.919 | 2.425 | 1.946 | 1.733 | 1.553 | 1.563 |
| Gioco opzionale del lotto | | | | | 0 | 0 | 13 | 15 | 12 | 27 |
| Superenalotto - (giochi numerici a totalizzatore nazionale) | 1.338 | 1.320 | 1.182 | 1.100 | 976 | 1.054 | 1.013 | 962 | 1.235 | 1.736 |
| Superenalotto | 1.338 | 1.320 | 1.182 | 1.100 | 976 | 1.054 | 903 | 810 | 1.011 | 1.280 |
| Superstar | | | | | 0 | 0 | 110 | 152 | 224 | 355 |
| Vinci per la vita - Win for Life | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 |
| Lotterie | 144 | 91 | 125 | 114 | 219 | 426 | 891 | 1.526 | 1.659 | 1.663 |
| Lotterie differite | | | | | 24 | 17 | 20 | 20 | 21 | 12 |
| Lotterie istantanee | | | | | 195 | 409 | 871 | 1.506 | 1.638 | 1.651 |
| Giochi a base sportiva | 290 | 292 | 237 | 222 | 199 | 271 | 286 | 230 | 249 | 218 |
| Concorsi pronostici | 242 | 230 | 168 | 151 | 135 | 106 | 93 | 71 | 55 | 45 |
| Scommesse a quota fissa | 48 | 62 | 69 | 71 | 64 | 153 | 186 | 155 | 191 | 171 |
| Scommesse a totalizzatore | | | | | 0 | 12 | 8 | 4 | 2 | 2 |
| Giochi a base ippica | 183 | 197 | 189 | 205 | 164 | 156 | 145 | 134 | 110 | 97 |
| Tris - Ippica Nazionale | 46 | 50 | 44 | 60 | 54 | 50 | 46 | 41 | 36 | 37 |
| Scommesse ippiche | 115 | 130 | 133 | 136 | 103 | 99 | 96 | 92 | 74 | 59 |
| Totip e V7 | 22 | 17 | 12 | 9 | 7 | 6 | 4 | 1 | 0 | 0 |
| Bingo | | 3 | 153 | 251 | 308 | 311 | 351 | 345 | 327 | 270 |
| Apparecchi | | | | | 513 | 1.514 | 2.072 | 2.250 | 2.594 | 3.150 |
| Apparecchi "comma 6" | | | | | 331 | 1.445 | 2.056 | 2.233 | 2.578 | 3.127 |
| Apparecchi "comma 7" | | | | | 182 | 69 | 17 | 17 | 16 | 23 |
| Giochi di abilità a distanza | | | | | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 | 70 |
| Totale | 4.254 | 3.666 | 4.338 | 3.457 | 7.298 | 6.157 | 6.718 | 7.195 | 7.747 | 8.793 |

Fonte: dati AAMS, aprile 2010

PERCENTUALE DELL'UTILE ERARIALE RISPETTO ALLA RACCOLTA DEI GIOCHI

| Macrocategorie di giochi | Entrate erariali | | | | | | | | | |
|--|------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Lotto | 36,40 | 24,00 | 31,20 | 22,60 | 42,10 | 33,10 | 29,70 | 28,30 | 26,70 | 28,10 |
| Lotto tradizionale | 36,40 | 24,00 | 31,20 | 22,60 | 42,10 | 33,10 | 29,70 | 28,30 | 26,70 | 28,60 |
| Gioco opzionale del lotto | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 29,60 | 29,20 | 29,30 | 14,10 |
| Superenalotto - (giochi numerici a totalizzatore nazionale) | 83,70 | 54,10 | 53,20 | 53,20 | 53,20 | 53,20 | 50,70 | 49,60 | 49,20 | 46,00 |
| Superenalotto | 83,70 | 54,10 | 53,20 | 53,20 | 53,20 | 53,20 | 53,10 | 53,10 | 53,20 | 53,30 |
| Superstar | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 36,80 | 36,80 | 36,90 | 37,70 |
| Vinci per la vita - <i>Win for Life</i> | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 23,30 |
| Lotterie | 13,70 | 39,40 | 41,40 | 40,40 | 36,90 | 27,60 | 22,40 | 19,20 | 17,90 | 17,60 |
| Lotterie differite | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 35,10 | 31,90 | 22,80 | 22,20 | 21,60 | 18,90 |
| Lotterie istantanee | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 37,10 | 27,40 | 22,40 | 19,10 | 17,80 | 17,60 |
| Giochi a base sportiva | 12,80 | 16,60 | 14,30 | 13,70 | 11,40 | 14,70 | 11,10 | 8,10 | 6,10 | 5,20 |
| Concorsi pronostici | 16,30 | 29,60 | 30,80 | 30,40 | 30,40 | 33,80 | 33,80 | 33,80 | 33,80 | 33,80 |
| Scommesse a quota fissa | 6,20 | 6,30 | 6,20 | 6,30 | 4,90 | 10,30 | 8,10 | 6,00 | 4,90 | 4,20 |
| Scommesse a totalizzatore | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 26,30 | 25,20 | 20,00 | 20,00 | 20,00 |
| Giochi a base ippica | 6,40 | 7,20 | 6,80 | 6,90 | 5,60 | 5,60 | 5,00 | 4,90 | 4,80 | 4,90 |
| Tris - Ippica Nazionale | 5,40 | 10,00 | 9,80 | 10,00 | 9,00 | 8,90 | 6,00 | 6,00 | 6,00 | 6,00 |
| Scommesse ippiche | 6,10 | 5,90 | 5,80 | 5,80 | 4,50 | 4,50 | 4,50 | 4,50 | 4,40 | 4,30 |
| Totip e V7 | 18,80 | 30,40 | 27,90 | 29,00 | 28,60 | 28,60 | 28,60 | 27,70 | 0,00 | 0,00 |
| Bingo | 0,00 | 20,00 | 19,50 | 20,00 | 20,00 | 20,00 | 20,00 | 20,00 | 20,00 | 17,80 |
| Apparecchi | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 11,50 | 13,20 | 13,40 | 12,00 | 12,00 | 12,30 |
| Apparecchi "comma 6" | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 13,50 | 13,50 | 13,50 | 12,00 | 12,00 | 12,40 |
| Apparecchi "comma 7" | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 9,00 | 9,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 | 8,00 |
| Giochi di abilità a distanza | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3,00 | 3,00 |
| Totale | 30,30 | 25,20 | 27,80 | 22,90 | 29,40 | 21,60 | 19,10 | 17,10 | 16,30 | 16,20 |

Fonte: AAMS, aprile 2010.

QUOTA DI MERCATO DEI GIOCHI (RACCOLTA)

| Macrocategorie di giochi | Raccolta | | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Lotto | 44,90 | 50,50 | 50,30 | 45,90 | 47,20 | 25,70 | 18,70 | 14,60 | 12,30 | 10,40 |
| Lotto tradizionale | 44,90 | 50,50 | 50,30 | 45,90 | 47,20 | 25,70 | 18,60 | 14,50 | 12,20 | 10,10 |
| Gioco opzionale del lotto | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,10 | 0,10 | 0,10 | 0,40 |
| Superenalotto - (giochi numerici a totalizzatore nazionale) | 11,40 | 16,80 | 14,20 | 13,70 | 7,40 | 7,00 | 5,70 | 4,60 | 5,30 | 6,90 |
| Superenalotto | 11,40 | 16,80 | 14,20 | 13,70 | 7,40 | 7,00 | 4,80 | 3,60 | 4,00 | 4,40 |
| Superstar | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,90 | 1,00 | 1,30 | 1,70 |
| Vinci per la vita - Win for Life | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,80 |
| Lotterie | 7,50 | 1,60 | 1,90 | 1,90 | 2,40 | 5,40 | 11,30 | 18,90 | 19,50 | 17,30 |
| Lotterie differite | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,30 | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,20 | 0,10 |
| Lotterie istantanee | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 2,10 | 5,20 | 11,00 | 18,60 | 19,30 | 17,20 |
| Giochi a base sportiva | 16,10 | 12,10 | 10,60 | 10,70 | 7,10 | 6,50 | 7,30 | 6,70 | 8,60 | 7,70 |
| Concorsi pronostici | 10,60 | 5,30 | 3,50 | 3,30 | 1,80 | 1,10 | 0,80 | 0,50 | 0,30 | 0,20 |
| Scommesse a quota fissa | 5,50 | 6,70 | 7,10 | 7,40 | 5,30 | 5,20 | 6,50 | 6,10 | 8,20 | 7,40 |
| Scommesse a totalizzatore | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,20 | 0,10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Giochi a base ippica | 20,20 | 18,90 | 17,90 | 19,60 | 11,70 | 9,70 | 8,30 | 6,50 | 4,80 | 3,60 |
| Tris - Ippica Nazionale | 6,10 | 3,50 | 2,90 | 4,00 | 2,40 | 2,00 | 2,20 | 1,60 | 1,30 | 1,10 |
| Scommesse ippiche | 13,30 | 15,10 | 14,70 | 15,40 | 9,20 | 7,70 | 6,10 | 4,90 | 3,50 | 2,50 |
| Totip e V7 | 0,80 | 0,40 | 0,30 | 0,20 | 0,10 | 0,10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Bingo | 0,00 | 0,10 | 5,00 | 8,30 | 6,20 | 5,50 | 5,00 | 4,10 | 3,40 | 2,80 |
| Apparecchi | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 18,10 | 40,30 | 43,80 | 44,60 | 45,60 | 46,90 |
| Apparecchi "comma 6" | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 9,90 | 37,60 | 43,20 | 44,10 | 45,20 | 46,40 |
| Apparecchi "comma 7" | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 8,20 | 2,70 | 0,60 | 0,50 | 0,40 | 0,50 |
| Giochi di abilità a distanza | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,50 | 4,30 |
| Totale | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: AAMS, dati aprile 2010.

5. Fra le entrate non permanenti ed una tantum rientrano anche le entrate tributarie che riflettono scelte impositive legate da un rapporto di alternatività rispetto a quelle espresse dall'assetto impositivo "ordinario". E' il caso delle imposte sostitutive, impiegate in occasione di mutamenti del quadro normativo (la riforma Ires, ad esempio) o di operazioni di rivalutazione di cespiti: un'anticipazione di gettito, rispetto alla dinamica naturale, è scambiata con un'imposizione sostitutiva agevolata. E' il caso di condoni e di scudi di diversa natura: in cambio di un gettito immediato e certo si rinuncia alle entrate, incerte nell'*an* e nel *quantum*, assicurabili dall'ordinario funzionamento del sistema.

Il successo di scelte di questa natura poggia, ovviamente, sul grado di convergenza degli interessi: quelli dell'erario e quelli dei contribuenti. Di fronte a un simile parametro di valutazione non trovano spazio né controindicazioni di natura etico-distributiva, né vincoli di portata costituzionale. La conferma più recente si ricava dall'approccio seguito in un'analisi condotta nell'ambito dell'Agenzia delle entrate e diretta a valutare la congruità dell'operazione scudo fiscale. Si è operato, in sostanza, un confronto fra i risultati assicurati dallo scudo con quelli di un'attività di accertamento che fosse risultata in grado di recuperare a tassazione ordinaria le somme "scudate", ipotizzate essere espressione di base imponibile evasa. I risultati ottenuti evidenziano un tasso di rendimento dell'operazione scudo (4,7 per cento) nettamente superiore al rendimento netto (del costo del personale e degli altri costi connessi all'attività di controllo e di riscossione) assicurato dall'attività di accertamento posta in essere nel 2007 (2,4 per cento) e solo lievemente inferiore a quella riferita al 2008 (5,4 per cento).

Si tratta di risultati di sicuro interesse, ma che vanno tuttavia letti tenendo conto che l'esercizio ha fatto ricorso ad una serie di semplificazioni, che hanno riguardato le stesse procedure. In particolare, per quanto attiene il gettito da adesione e simili si è assunto che gli effetti finanziari si manifestino tutti nello stesso anno, mentre, in realtà, la gran parte degli accertamenti si definisce a fine anno e gli importi maggiori beneficiano di rateazioni pluriennali (fino a 6 anni). Inoltre lo studio trascura del tutto sia gli effetti preclusivi dello scudo, sia gli effetti indiretti che l'azione di controllo esercita (o la mancata azione di controllo non esercita) sulla *compliance* futura.

6. Le entrate extra tributarie rappresentano una quota limitata sia delle entrate finali che delle entrate correnti e si segnalano per la loro disomogeneità, oltre che per la scarsa conoscenza che se ne ha e per la loro conseguente inaffidabilità. Dopo l'esercizio finanziario 2005, quando avevano inciso per il 7,23 per cento sulle entrate correnti e per il 7,05 per cento su quelle finali, il loro peso si è ridimensionato intorno al 6 per cento nel biennio successivo. E' seguita una forte crescita nel 2008 (+15,6 per cento, da 26,4 miliardi a 30,6) ed il trend positivo è continuato nel 2009, ma fortemente attenuandosi (+2,5 per cento). Conseguentemente, nell'ultimo anno l'incidenza sulle entrate correnti è salita al 6,91 per cento e quella sulle entrate finali al 6,89 per cento.

Il sostenuto andamento delle entrate extra tributarie ha consentito di in parte compensare gli effetti di calo del gettito delle entrate tributarie (-2.16 per cento, da 422,6 miliardi a 413,5), che hanno visto la loro incidenza ridursi dal 94,15 al 91,29 per

cento delle entrate correnti e dal 93,7 al 90,76 per cento delle entrate finali. Sicché nel 2009, nonostante il calo delle entrate tributarie, il gettito sia delle entrate correnti sia delle entrate finali è, in termini nominali, aumentato, sia pure di poco (rispettivamente +0,86 per cento e +0,06 per cento).

Ad ulteriore riprova dell'inaffidabilità, e comunque della non strutturalità, delle variazioni delle entrate extra tributarie si possono, tuttavia, portare i risultati di gettito del primo quadrimestre del 2010 che vedono questa tipologia di entrate in calo del 42,54 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2009, determinando una consistente diminuzione (del 6,32 per cento delle entrate finali, nonostante il contenuto calo del gettito delle entrate tributarie (-1,18 per cento) e la crescita del gettito delle entrate di titolo III (+9,35 per cento).

Tavola 13

VERSAMENTI TOTALI PER TITOLI ED INCIDENZA % SULLE ENTRATE CORRENTI E LE ENTRATE FINALI

(miliardi di euro)

| | 2005 | | | 2006 | | | 2007 | | | 2008 | | | 2009* | | | 2010** | | |
|--------------------------|--------------|------------------|----------------|--------------|------------------|----------------|--------------|------------------|----------------|--------------|------------------|----------------|--------------|------------------|----------------|--------------|------------------|----------------|
| | importo | %/EE Correnti | %/EE Finali | importo | %/EE Correnti | %/EE Finali | importo | %/EE Correnti | %/EE Finali | importo | %/EE Correnti | %/EE Finali | importo | %/EE Correnti | %/EE Finali | importo | %/EE Correnti | %/EE Finali |
| Entrate tributarie | 365,2 | 92,77% | 90,45% | 398,8 | 93,54% | 93,12% | 417,8 | 94,05% | 92,77% | 422,6 | 93,25% | 92,81% | 422 | 93,09% | 92,79% | 104,8 | 92,25% | 91,67% |
| Entrate extra tributarie | 28,5 | 7,23% | 7,05% | 27,6 | 6,46% | 6,43% | 26,4 | 5,95% | 5,87% | 30,6 | 6,75% | 6,71% | 31,3 | 6,91% | 6,89% | 8,8 | 7,75% | 7,71% |
| Entrate patrimoniali | 10,1 | | 2,49% | 1,9 | | 0,45% | 6,1 | | 1,36% | 2,2 | | 0,47% | 1,5 | | 0,33% | 0,7 | | 0,63% |
| <i>Entrate Correnti</i> | <i>393,7</i> | | | <i>426,4</i> | | | <i>444,3</i> | | | <i>453,2</i> | | | <i>453,3</i> | | | <i>113,6</i> | | |
| <i>Entrate Finali</i> | <i>403,7</i> | | | <i>428,3</i> | | | <i>450,4</i> | | | <i>455,4</i> | | | <i>454,8</i> | | | <i>114,3</i> | | |

Fonte: S.I. Rgs - Cdc, al 10 maggio 2010.

(*): Esercizio non consuntivato.

(**): Versamenti totali relativi ai primi quattro mesi del 2010.

Tavola 14

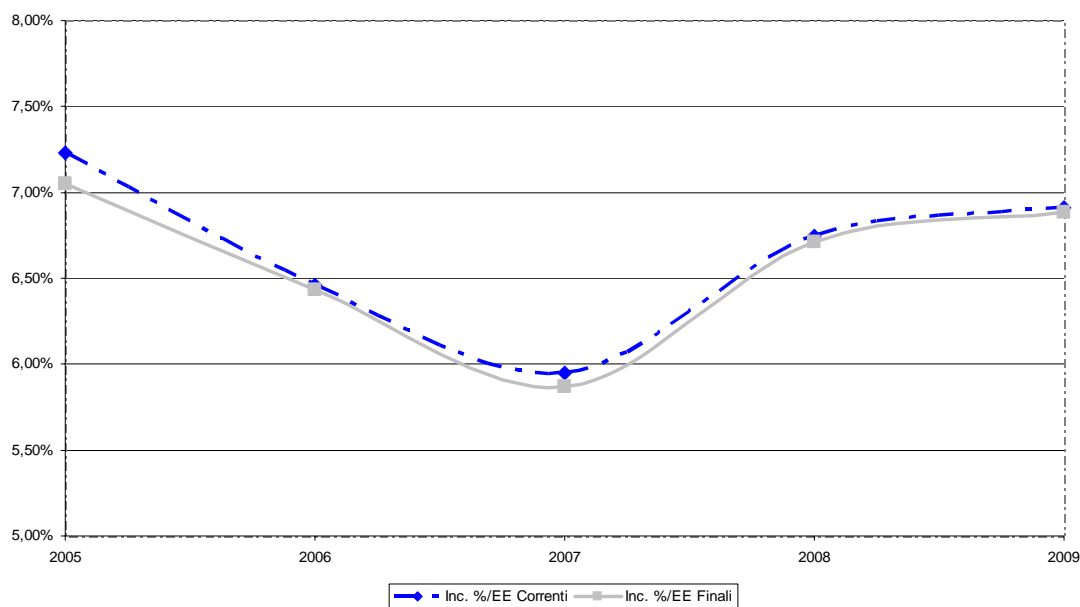
| | milioni di euro | | | | | | variazioni percentuali | | | |
|--------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|------------|------------|-------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009* | 2010** | 2006/05 | 2007/06 | 2008/07 | 2009/08 |
| Entrate tributarie | 365.199,00 | 398.825,60 | 417.843,10 | 422.639,20 | 422.012,10 | 104.794,70 | 9,2 | 4,8 | 1,1 | -0,1 |
| Entrate extra tributarie | 28.472,80 | 27.557,40 | 26.441,80 | 30.569,10 | 31.323,80 | 8.809,70 | -3,2 | -4 | 15,6 | 2,5 |
| Entrate patrimoniali | 10.072,90 | 1.906,30 | 6.110,40 | 2.155,30 | 1.480,50 | 718,3 | -81,1 | 220,5 | -64,7 | -31,3 |
| Entrate Correnti | 393.671,70 | 426.383,00 | 444.284,90 | 453.208,30 | 453.335,90 | 113.604,30 | 8,3 | 4,2 | 2 | 0 |
| Entrate Finali | 403.744,70 | 428.289,30 | 450.395,30 | 455.363,60 | 454.816,40 | 114.322,60 | 6,1 | 5,2 | 1,1 | -0,1 |

Fonte: S.I. Rgs - Cdc, al 10 maggio 2010.

(*): Esercizio non consuntivato.

(**): Versamenti totali relativi ai primi quattro mesi del 2010.

Versamenti entrate extratributarie: incidenza % sul totale delle entrate correnti e finali



La flessibilizzazione dell'attività di accertamento

7. L'affermarsi della logica della *tax compliance* ha influito profondamente anche sull'attività di accertamento, determinando la rottura dello schema tradizionale del procedimento di recupero dell'evasione: ciò che in passato era affidato a dei passaggi meccanici (verifica, accertamento, eventuale contenzioso e riscossione), risulta ormai interessato da una crescente "flessibilizzazione", a seguito del proliferare di varianti accomunate dal seme della contrattazione. Ne sono state interessate, innanzitutto, la fase antecedente l'attività di controllo (con l'introduzione o la più estensiva applicazione di istituti quali l'interpello, il ravvedimento operoso, l'autotutela e l'annullamento) e quella più a valle del contenzioso (con l'introduzione della

conciliazione giudiziale). Più recenti sono, invece, le varianti che hanno arricchito la fase successiva al controllo: alle innovazioni maturate nella seconda parte degli anni '90 (acquiescenza all'atto di accertamento, definizione agevolata delle sanzioni, accertamento con adesione) se ne sono aggiunte altre (adesione ai processi verbali di constatazione, adesione agli inviti al contraddittorio), nel solco della tendenza ad una decisa dilatazione dell'accertamento con adesione. Talché, le opzioni che si offrono al contribuente che abbia commesso delle violazioni tributarie risultano, ormai, una diecina, ben nove delle quali rese appetibili da un significativo abbattimento delle sanzioni (fino a un ottavo del minimo) e suscettibili talora di dare anche luogo a una riduzione della stessa pretesa erariale.

Le conseguenze di tale trasformazione sono molteplici e, probabilmente, di segno non univoco. I frutti della lotta all'evasione risultano più ravvicinati e meno incerti, in quanto affidati in larga parte a meccanismi concordatari. Ma, proprio per questo, sul versante opposto sono da registrare i rischi di un'evaporazione dei risultati dell'attività di controllo (per eccesso di transazione) e, più in generale, quelli di una maggiore propensione all'evasione (a seguito della riduzione dei costi derivanti da una possibile scoperta dell'evasione).

La rilevanza degli istituti definatori dell'adesione e dell'acquiescenza trova una conferma nei risultati più recenti (2009).

La prima indicazione proviene dalle riscossioni derivanti da attività di accertamento e controllo formale. Dei 3,7 miliardi complessivi (al netto dei versamenti correlati al recupero di aiuti di Stato), il 55 per cento è riconducibile all'accertamento con adesione (con una quota significativa – un terzo – imputabile ai due ultimi istituti dell'adesione ai PVC e dell'adesione agli inviti); il 16 per cento è spiegato dall'acquiescenza e l'8 per cento dalla conciliazione giudiziale.

Nella stessa direzione si muove l'indicazione ricavabile sul versante degli accertamenti, considerato che, a fronte dei circa 712 mila accertamenti eseguiti, si collocano i circa 272 mila (38 per cento) definiti con adesione o acquiescenza.

8. Sulla “flessibilizzazione” dell'attività di accertamento ha influito anche l'indebolimento giuridico degli studi di settore a seguito del ridimensionamento della loro valenza probatoria. Introdotti nella seconda metà degli anni novanta e ritenuti un irrinunciabile strumento di accertamento in considerazione della peculiare struttura produttiva ed occupazionale del nostro paese (forte diffusione dell'impresa e del lavoro autonomo) e dei suoi riflessi sul funzionamento del sistema tributario (maggiore rischio di evasione, impossibilità di effettuare controlli analitici di massa, esigenze di semplificazione contabile), gli studi di settore sono stati quasi subito investiti da un'incertezza di fondo: da impiegare come forma di accertamento automatico, riversando sul contribuente l'onere di provare l'inattendibilità dei ricavi stimati, o solo come uno strumento di selezione dei contribuenti da accertare, restando comunque a carico dell'amministrazione l'onere di corroborare l'indicazione degli studi con ulteriori elementi necessari ai fini dell'accertamento?

Le disposizioni dettate dalla legge finanziaria per il 2008² (art. 1, commi 252-254), la Giurisprudenza (Cassazione: sentenze SS.UU. 18 dicembre 2009 nn. da 26635 a

² Legge 24 dicembre 2007, n. 244.

26638³) e la stessa Agenzia delle entrate (circolare 5/E/2008 e, soprattutto, circolare 19/E/2010 del 14 aprile 2010) ormai espressamente riconoscono che gli studi costituiscono solo una presunzione semplice anche per la parte che non è influenzata dagli indicatori di normalità economica e che, ai fini dell'accertamento, non bastano, pertanto, i soli risultati di Gerico, ma è sempre necessario passare per una fase di contraddittorio contribuente/amministrazione. Inoltre, gli stessi studi sono diventati irretroattivi ed è in corso una revisione straordinaria motivata dalla crisi economica, mentre si pensa ad un loro impiego supportato con il redditometro e si è contraddittoriamente parlato di una possibilità di scambio fra studi di settore e lotta all'evasione.

A proposito della più recente evoluzione nelle modalità di applicazione degli studi di settore, va ovviamente condivisa la logica di realismo imposta dal perdurare di una crisi economica che ha colpito in profondità e che tarda ad essere superata, prolungando, per le imprese, il ridotto utilizzo degli impianti e, per i professionisti, i ritardi nei pagamenti. Nello stesso tempo non si possono, però, contraddire gli obiettivi per i quali lo strumento è stato introdotto e portato ad un grado molto avanzato di potenzialità accertativa.

Più in generale, si tratta di sviluppi che vanno attentamente monitorati e pesati, per evitare che gli studi di settore finiscano con il perdere l'indubbia ed insostituibile capacità di induzione alla *compliance* che si sono con il tempo guadagnato.

Va sottolineato, infatti, il contributo finora offerto dagli studi di settore nel fare emergere nuova base imponibile. Tale effetto è immediatamente percepibile ove si considerino le dimensioni assunte dal fenomeno dello "adeguamento spontaneo in dichiarazione" alle risultanze degli studi di settore nel periodo 1998-2008: 4,6 milioni i contribuenti interessati (524 mila nell'ultimo anno, ossia il 15 per cento dei contribuenti che hanno applicato gli studi); oltre 30 miliardi di euro la maggiore base imponibile (4,1 miliardi nel solo 2008). Un'indicazione indiretta circa la capacità degli studi di settore di accrescere la *compliance* si ricava, invece, dal progressivo aumento negli anni della quota di contribuenti "congrui naturali", ossia di quelli che già sono in sintonia con le prescrizioni degli studi: circa il 60 per cento nel 2008, 11 punti in più rispetto a dieci anni prima.

Anche se non sono state svolte verifiche sulla capacità degli studi di incentivare una crescente *compliance*, è tuttavia disponibile in proposito un'analisi condotta dalla Società per gli Studi di Settore (Sose) su uno specifico segmento della platea delle PMI, confrontando il volume d'affari dichiarato da alcuni comparti⁴ e i relativi consumi delle famiglie stimati dall'Istat fra il 1995 e il 2007. Sulla base dei risultati di tale analisi, la quota di volume d'affari non dichiarato avrebbe subito un progressivo ridimensionamento, passando dal 42,2 per cento al 14,9 per cento. Il ridimensionamento della quota d'affari dichiarata sarebbe stato in una prima fase sostenuto e costante, dimezzandosi tra il 1995 ed il 2002 (da 42,2 per cento a 21 per cento); si sarebbe rallentato nei quattro anni successivi, raggiungendo il 19,8 per cento

³ "La procedura di accertamento standardizzato mediante l'applicazione dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è *ex lege* determinata in relazione ai soli standards in sé considerati, ma nasce proceduralmente in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell'accertamento, con il contribuente".

⁴ Commercio al dettaglio di mobili; Commercio al dettaglio di abbigliamento e calzature; Alimentare; Lavanderie e tintorie; Manutenzioni e riparazioni; Ristorazione commerciale; Servizi dei parrucchieri e di trattamenti di bellezza; Commercio al dettaglio di orologi, articoli di gioielleria e argenteria; Commercio al dettaglio di dischi e nastri; Alberghiero; Commercio al dettaglio di fiori e piante.

nel 2006, ed avrebbe fatto registrare una nuova accelerazione nel 2007, l'ultimo anno del periodo per il quale le elaborazioni sono disponibili, con un valore inferiore al 15 per cento (14,9 per cento).

Tavola 15

GLI STUDI DI SETTORE: ESTENSIONE, ADEGUAMENTO SPONTANEO E MAGGIOR BASE IMPONIBILE

| Periodo di imposta | Numero contribuenti che hanno applicato gli studi di settore | Contribuenti con adeguamento in dichiarazione | | Maggior base imponibile | |
|--------------------|--|---|---|-------------------------|--------------------------|
| | | Numero | Incidenza sui contribuenti che hanno applicato gli studi di settore (%) | migliaia di euro | valore medio in euro (1) |
| 1998 | 1.025.926 | 181.656 | 17,7 | 742.696 | 4.088 |
| 1999 | 1.464.927 | 260.701 | 17,8 | 1.147.803 | 4.403 |
| 2000 | 2.048.650 | 306.062 | 14,9 | 1.579.980 | 5.162 |
| 2001 | 2.558.897 | 368.257 | 14,4 | 1.968.020 | 5.344 |
| 2002 | 2.918.883 | 393.921 | 13,5 | 2.201.053 | 5.588 |
| 2003 | 3.123.179 | 327.959 | 10,5 | 2.362.546 | 7.204 |
| 2004 | 3.193.175 | 470.693 | 14,7 | 2.977.593 | 6.326 |
| 2005 | 3.275.227 | 533.400 | 16,3 | 3.401.154 | 6.376 |
| 2006 | 3.572.108 | 653.980 | 18,3 | 5.160.180 | 7.890 |
| 2007 | 3.734.932 | 615.356 | 16,5 | 4.406.763 | 7.161 |
| 2008 | 3.520.765 | 523.394 | 14,9 | 4.083.490 | 7.802 |
| TOTALE | | 4.635.379 | | 30.031.278 | |

Fonte: MEF - Dipartimento delle finanze, marzo 2010.

(1): per contribuente con adeguamento in dichiarazione.

9. Ad attenuare i connotati di rigidità e i percorsi predefiniti dell'attività di accertamento hanno influito anche comportamenti di attenuazione della tradizionale contrapposizione fisco-contribuenti. Il primo esempio si rinviene nell'accresciuta disponibilità degli uffici finanziari a ricorrere all'autotutela per rivedere pretese erariali rivelatesi poco consistenti.

Il secondo è invece fornito dall'intervenuto ampliamento dell'attività di "consulenza" fornita dal fisco su richiesta dei contribuenti, con una dilatazione dell'istituto dell'interpello, che nel 2009 ha portato a quasi 14 mila i casi in cui i contribuenti si sono rivolti al fisco (dopo il picco di 19 mila nel 2008). Vi ha contribuito il proliferare delle tipologie (soprattutto quesiti ordinari⁵ ed istanze di disapplicazione⁶), ma anche richieste di consulenza da parte delle associazioni di categoria, degli ordini professionali, degli stessi uffici dell'amministrazione finanziaria (810 nel 2009) che si sono venute ad aggiungere ai limitati quesiti anti-elusivi introdotti dall'art. 21 della legge n. 413/1991 (136 nel 2009) ed a quelli relativi alle Cfc⁷ (58 nel 2009)⁸. Ma vi ha contribuito pure una caratteristica specifica dell'istituto: il valere le risposte come impegno per l'amministrazione, ma non per il contribuente.

Un terzo, forse ancora più significativo, esempio è da ultimo rappresentato dal monitoraggio in atto degli esiti del contenzioso da parte dell'Amministrazione,

⁵ Art. 11 L. 212/2000 (6.932 nel 2009).

⁶ Art. 37-bis, comma 8, Dpr 600/1973 (6.082 nel 2009).

⁷ Controlled Foreign Companies.

⁸ Articoli 167 e 168 Tuir.

finalizzato a sistematicamente individuare gli orientamenti consolidati della giurisprudenza che contraddicono le prassi dell'amministrazione tributaria al fine di decidere l'abbandono di quelle non più sostenibili, come è già avvenuto nel corso degli ultimi due anni⁹ per l'assoggettamento all'Irap dei lavoratori autonomi in assenza di organizzazione¹⁰, per la differenza di età fra uomo e donna per gli incentivi all'esodo¹¹, per la tassabilità degli sconti ai concessionari praticati dalle case automobilistiche¹², per l'eshaustività dei risultati di Gerico per l'accertamento mediante gli studi di settore¹³.

L'applicazione delle norme dello statuto dei diritti del contribuente

10. Nei primi dieci anni di vita lo Statuto del contribuente ha registrato nel complesso un crescente, ancorché solo parziale, rispetto. Il livello di applicazione dei suoi principi si rivela, infatti, molto differenziato. I miglioramenti più significativi riguardano il principio dell'affidamento e della buona fede del contribuente e quello della motivazione degli atti; su entrambi i fronti i comportamenti dell'amministrazione finanziaria hanno sempre più privilegiato trasparenza e apertura nei confronti dei contribuenti.

Va tuttavia tenuto presente che la legge n. 212/2000, ancorché definita "rinforzata", non è una legge costituzionale, ma solo una legge ordinaria. In quanto tale può sempre essere superata da una successiva legge ordinaria. Ed infatti, al di là di persistenti contraddizioni delle prassi applicative della normativa tributaria con il quadro dei principi di legalità ribaditi dallo Statuto, ma già presenti nell'ordinamento, difficoltà di rilievo continuano a registrarsi soprattutto sul versante delle deroghe eccessive, e spesso neppure esplicite, alle regole dello Statuto, con la retroattività delle imposte o dei mutamenti procedurali, l'uso massiccio delle proroghe dei termini di accertamento, il deficit di chiarezza e di trasparenza che spesso continua a connotare le leggi tributarie.

La facilitazione dei versamenti

11. L'apertura di credito nei confronti dei contribuenti si manifesta anche attraverso l'aumento della possibilità di rateizzare i debiti nei confronti delle amministrazioni pubbliche. Per chiedere la dilazione delle somme iscritte a ruolo per debiti fiscali e contributivi i contribuenti si devono rivolgere, non più all'Agenzia delle entrate, ma direttamente agli uffici di Equitalia, che può concedere la rateizzazione del pagamento delle somme dovute fino a 72 rate mensili (e non più solo 48 rate), «nelle ipotesi di temporanea situazione di obiettiva difficoltà». E' stata eliminata la maxi rata iniziale, prevedendo che anche gli interessi di mora e i compensi di riscossione devono essere ripartiti nello stesso numero di rate concesse per il capitale iscritto a ruolo. E'

⁹ Un precedente esempio di abbandono del contenzioso risale al 2004 (Circolare 20/E) e riguarda la rinuncia alla tassa sulle concessioni amministrative ritenuta dalla sentenza del 10 settembre 2002 della Corte di Giustizia UE incompatibile con la normativa comunitaria.

¹⁰ Circolare 43/E del 2008.

¹¹ Circolare 62/E del 2008.

¹² Nota del 14 luglio 2009 (2009/74786).

¹³ Circolare 19/E del 2010.

stato abolito (dal citato decreto incentivi n. 40/2010) l'obbligo di fidejussione bancaria nei casi di pagamento prima dell'iscrizione a ruolo a seguito di acquiescenza, accertamento con adesione e conciliazione giudiziale quando il debito non eccede i 50 mila euro. Da ciò l'esplosione del fenomeno delle rateazioni: alla fine del 2009, le sole iscrizioni a ruolo rateizzate da Equitalia ammontavano ad oltre 630 mila, 445 mila nel solo 2009, per un controvalore di oltre 10 miliardi di euro.

Sempre nella direzione di agevolare l'assolvimento degli obblighi tributari opera la possibilità di compensare i debiti e i crediti (attraverso il modello F24, anche con riferimento a diverse tipologie impositive e a differenti livelli di governo). L'introduzione, a partire dal 2010, di norme più restrittive, idonee a rendere più rigorosi i controlli al fine di contrastare il fenomeno legato alle compensazioni di crediti inesistenti ed a consentire il relativo recupero (come previsto dal decreto incentivi), non intacca la significatività dell'istituto.

Le sfide per la capacità di gestione da parte dell'amministrazione

12. I cambiamenti intervenuti hanno certamente avuto un impatto sulla gestione della politica fiscale e sull'intreccio dei ruoli fra scelte impositive e gestione amministrativa. Al ridimensionamento degli spazi e del grado di coerenza delle prime ha finito per contrapporsi la dilatazione del ruolo dell'apparato amministrativo, posto di fronte a sfide sempre più impegnative e chiamato ad assicurare il conseguimento di obiettivi crescenti. Accade così che le previsioni di maggior gettito fissate annualmente finiscano per identificare essenzialmente la rilevanza degli obiettivi assegnati all'amministrazione (Agenzia delle entrate e sistema della riscossione, essenzialmente).

E' proprio la rilevanza che negli ultimi anni hanno progressivamente assunto le fonti di entrata diverse da quelle sostanzialmente basate sull'adempimento spontaneo e sulla collaborazione di soggetti esterni all'amministrazione a rendere sempre più centrale il ruolo dell'apparato amministrativo per rendere fattibile il conseguimento dei risultati di gettito attesi e determinanti per assicurare l'effettivo equilibrio del bilancio. Di qui la criticità che, a seguito degli sviluppi sopra delineati, va sempre più assumendo la valutazione dell'impatto che ciò comporta in termini di effettiva adeguatezza dell'amministrazione sotto i profili, non solo del numero, ma anche e soprattutto della professionalità, dell'integrità e del modello organizzativo. A tale ultimo proposito, non è chiaro, ad esempio, in quale misura la ridefinizione delle competenze all'interno dell'Agenzia delle entrate, con la costituzione delle direzioni provinciali in un momento in cui proprio la dimensione provinciale sembra spesso inadeguata a corrispondere alle esigenze socio-economiche del territorio, possa fare la differenza. Ancora, appare in controtendenza con le esigenze di accentuato federalismo il conseguente indebolimento del ruolo di coordinamento e di indirizzo da parte delle strutture regionali. Contraccolpi può in ogni caso suscitare una riorganizzazione che inevitabilmente rischia di introdurre elementi di incertezza in un assetto che sembrava aver trovato una sua oggettiva e consolidata funzionalità e che individuava nella funzione di servizio al contribuente una missione di analogo rilievo a quella del controllo.

I rischi latenti ed i problemi di credibilità della lotta all'evasione

13. Pur con gli aspetti positivi che non si è mancato di segnalare, nell'evoluzione che si registra nelle fonti e nel funzionamento del sistema di acquisizione delle entrate sono insiti vari rischi di cui è necessario essere consapevoli. Oltre a quello, già sottolineato, dello stress organizzativo (al quale si potrebbe associare la tendenza al ripiegamento su soluzioni di breve termine e di rinvio), si possono ricordare altri tipi di rischio, che vanno dalla sovrapposizione di previsioni di gettito che insistono sulle stesse basi imponibili alla non irreversibilità dell'emersione di materia imponibile conseguente all'effettuazione dei controlli.

Particolare attenzione meritano i problemi legati all'efficacia della lotta all'evasione, per la quale si richiede massima trasparenza e chiarezza di visione, insieme con un attento monitoraggio dell'entità e della definitività dei risultati di maggior gettito ottenuti.

Ciò significa, in particolare, dover porre rimedio alla tradizionale mancata distinzione fra maggiore imposta accertata per evasione e maggiore imposta accertata con riferimento ad errori constatati a seguito del controllo formale delle dichiarazioni. Nell'illustrare i risultati conseguiti nel contrasto dell'evasione, infatti, l'Agenzia delle entrate non opera alcuna distinzione fra ciò che è il frutto dell'attività di controllo orientata alla lotta all'evasione e ciò che, invece, consegue alla scoperta, in sede di controllo formale delle dichiarazioni, di semplici errori da parte del contribuente. Si tratta, come è evidente, di due casistiche completamente diverse: sia sotto il profilo dei costi connessi alla maggiore imposta accertata; sia dal lato della rilevanza e dell'efficacia dell'impegno dell'amministrazione. La mancata distinzione appare tanto più inspiegabile ove si consideri il diffuso livello di dettaglio impiegato per dare conto della distribuzione dei versamenti diretti e degli accertamenti (per tipologia di contribuente, di definizione, d'imposta).

Al particolare interesse mostrato dal nostro *policy maker* per la lotta all'evasione non ha finora corrisposto una sensibilità, altrettanto elevata, per il versante della relativa conoscenza del fenomeno e dei risultati prodotti dall'azione di contrasto.

Il deficit di conoscenza si è manifestato, innanzitutto, nelle incertezze e nei ritardi che si registrano nel nostro paese nell'applicazione della pratica della misurazione del fenomeno evasivo e della sua distribuzione per aree impositive, per settori economici e sul territorio. In sostanza, alle oggettive difficoltà di indagare un fenomeno dai contorni incerti e sfuggenti finiscono per aggiungersi quelle legate alle riserve ed allo scetticismo con cui si tende a guardare a qualsiasi tentativo di stima dell'evasione. Tanto più che non sembra ancora superata la tradizionale preoccupazione dell'Amministrazione di voler addirittura evitare che si venga a sapere che una qualche stima sia stata effettuata, nel timore che dati del genere possano essere strumentalizzati come riprova di inefficienza degli apparati amministrativi.

Il persistere di questi atteggiamenti di ritrosia aiutano a comprendere come gli approfondimenti e le analisi sull'evasione siano condotti in maniera episodica e semi riservata nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria e i risultati che talora affiorano all'esterno risultino solo il frutto di iniziative individuali di ricercatori e funzionari, restando ufficialmente esclusa la diretta riconducibilità all'amministrazione.

Un tentativo di monitorare il fenomeno dell'evasione è stato, tuttavia, recentemente posto in essere dal Dipartimento delle finanze e si basa su una valutazione comparata, sollecitata dalla Corte, del rendimento dell'Iva in Italia e in altri cinque paesi europei. Considerando come "rendimento" la differenza tra l'imponibile teorico (desunto dalla contabilità nazionale) e la base Iva effettiva (rinveniente dalle dichiarazioni rese al fisco), si arriva a collocare l'Italia, con uno scarto pari al 29 per cento, in una posizione intermedia tra i sei paesi considerati: lo scarto è maggiore per Spagna ed Olanda (rispettivamente con il 36,8 per cento e il 31 per cento), ma largamente inferiore per l'Inghilterra (22,3 per cento) e, soprattutto, per Germania e Francia (rispettivamente con il 9,4 per cento e il 5 per cento). A questa prima evidenza è stata associata una seconda, rappresentata dal rapporto fra il gettito lordo e i consumi nazionali (una sorta di *proxy* della base imponibile). L'"indice di rendimento" che ne scaturisce segnala un andamento decrescente fra il 2007 (10 per cento) e il 2009 (9,0 per cento).

Le due evidenze non autorizzano, secondo il Dipartimento delle finanze, a trarre conclusioni sul maggior grado di evasione dell'Italia e su una possibile crescita del fenomeno nell'ultimo triennio. Secondo lo stesso Dipartimento, infatti, accanto a motivazioni che rinviano a problemi di omogeneità nel confronto fra dati fiscali e dati di diversa fonte, due fattori possono inquadrare in un'ottica fisiologica la flessione del gettito Iva in una congiuntura economica non positiva. Il primo è rappresentato da una ricomposizione della base imponibile, con una riduzione dei consumi durevoli (soggetti ad aliquote più alte) ed un aumento dei beni essenziali (che scontano aliquote ridotte o agevolate). Il secondo sarebbe invece legato al meccanismo di riscossione dell'imposta che, essendo plurifase, può determinare uno sfasamento temporale fra il momento della cessione del bene e quello del versamento della relativa imposta: è il caso, tipico di situazioni di crisi, in cui la cessione avvenga utilizzando scorte su cui parte dell'imposta è stata versata in un periodo precedente a quello della vendita finale.

Non può essere posto in dubbio che sia proprio la crisi all'origine dell'anomalia dell'andamento del gettito Iva, diminuito del 4 per cento nel 2008, a fronte di un aumento del 2,1 per cento del Pil, corretto per le importazioni nette. In assenza, tuttavia, di elementi informativi sul comportamento dei contribuenti nello stesso anno, non è possibile valutare se ed in quale misura tale anomalia sia riconducibile anche ad una riduzione della *tax compliance*.

La ridotta conoscenza del fenomeno evasivo riflette anche l'assenza di un'affidabile verifica ex post del maggior gettito ottenuto, distinguendo quello che è effettivamente recupero di evasione dagli effetti imputabili al ciclo economico o a fattori normativi, o puramente e semplicemente ad errori di stima. La sostanziale inesistenza di meccanismi e di procedure di rilevazione diretta ex post degli effetti stimati ex ante impedisce di rivedere e correggere gli errori e le approssimazioni con cui vengono formulate le valutazioni degli effetti finanziari dei provvedimenti. Si tratta di un limite che, come è intuitivo, incide negativamente sulla trasparenza delle manovre anti-evasione. Ma si tratta di un limite che si riflette anche sulla possibilità di disporre di preziosi *feedback*: per il Parlamento, per consentirgli di valutare, ed eventualmente riconsiderare, le proprie scelte legislative; per la stessa Amministrazione finanziaria, perché abbia la possibilità di promuovere opportune revisioni degli indirizzi applicativi.

Ad assicurare un'adeguata conoscenza del fenomeno evasivo non si è rivelata sufficiente neanche l'introduzione dell'obbligo di presentazione al Parlamento di una

relazione annuale sui risultati di maggior gettito conseguiti con la lotta all'evasione. La prescrizione del legislatore ha avuto un seguito inferiore alle attese. A cominciare da quanto avvenuto circa il rispetto della tempistica: il lieve ritardo registrato in occasione della prima esperienza (2007), si è dilatato a dismisura in occasione della seconda esperienza (2008), con uno slittamento pressoché annuale (dal previsto 30 settembre al 17 luglio dell'anno successivo). Per quanto riguarda poi il potenziale informativo fornito con il documento, anche le (comprensibilmente) limitate indicazioni scaturenti dalla prima relazione, risultano del tutto assenti nella seconda, in larga parte dedicata all'illustrazione delle difficoltà insite nel far fronte all'adempimento ed all'individuazione di un percorso di analisi da adottare nei successivi appuntamenti annuali. La relazione per l'anno 2009 non è ancora disponibile.

Per consentire di redigere il documento disponendo dei dati di consuntivo, la Corte ha proposto di allegare la relazione sui risultati della lotta all'evasione alla Relazione unificata sull'economia e la finanza (RUEF) e non più ai documenti di bilancio per l'esercizio finanziario successivo.

Il coordinamento delle politiche tributarie: la finanza regionale e locale tra manovre finanziarie ed attuazione del federalismo fiscale

1. Ritardi e contraddizioni vanno peraltro lamentati nella ridefinizione e nel governo strategico delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo con il perdurante affidamento sulle limitazioni e sui vincoli alla spesa rispetto alla responsabilizzazione ed all'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali.

La Finanziaria 2010 non anticipa elementi di attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione delle procedure contabili richiamati dalle leggi 42 (federalismo fiscale) e 196 (contabilità e finanza pubblica) del 2009, che, peraltro, presentano profili di sovrapposizione (articolo 2 comma 1 l. n. 196/2009 vs. articolo 2 comma 2 lett. h) l. n. 42/2009).

Il ridimensionamento della *governance* locale (blocco della leva fiscale, tagli ai trasferimenti, tetti e vincoli di spesa) appare contraddetto dall'introduzione di maggiorazioni erariali fisse (0,30 per cento Irpef e 0,15 per cento Irap) oltre i massimi previsti dalla legge dello Stato a seguito del commissariamento *ad acta* nelle ipotesi di riscontro negativo o di mancato raggiungimento del piano di rientro dei disavanzi regionali o anche di mancato raggiungimento degli obiettivi individuati nei piani di rientro (articolo 2, comma 79, lett. b).

Va altresì citata l'ammissione dell'utilizzo per il ripianamento di debiti pregressi di funzionamento, e quindi per spese di natura corrente, di risorse FAS che, in quanto fondi vincolati, destinati alle aree sottoutilizzate, sono da considerarsi risorse aggiuntive e interventi speciali costituzionalmente finalizzati esclusivamente alla soddisfazione di specifiche esigenze predeterminate, suscettibili di accrescere la ricchezza per le generazioni future.

Un'altra contraddizione è quella fra i tagli ai trasferimenti a comuni e province disposti dai commi 181-187 dell'articolo 2 della Finanziaria 2010 e l'intervento previsto dal provvedimento c.d. "Milleproroghe"¹⁴ a favore degli stessi enti fino all'importo di 30 milioni a valere sul fondo ordinario, per incentivare l'estinzione anticipata di mutui e di prestiti obbligazionari.

2. Il coordinamento delle politiche tributarie fra diversi livelli di governo continua comunque a risentire soprattutto degli effetti dell'abolizione dell'Ici sulla prima casa e del ridimensionamento dell'Irap. In entrambi i casi si è posta la questione delle ricadute delle scelte della politica fiscale nazionale sull'autonomia impositiva e finanziaria di enti locali e regioni. In entrambi i casi, la questione dell'autonomia impositiva risulta di fatto accantonata (ma, inevitabilmente, si riproporrà in sede di attuazione del federalismo fiscale) mentre quella dell'autonomia finanziaria si è risolta nel confronto circa l'adeguatezza dei trasferimenti attivati a titolo di compensazione del minor gettito Ici e Irap. Nel caso dell'Ici, in particolare, il problema è stato reso più complesso dall'accavallarsi, in un breve intervallo temporale, di due distinti interventi: quello di riduzione varato con la Finanziaria per il 2008 (aumento della detrazione dell'Ici sulla prima casa dell'1,33 per mille del valore catastale dell'immobile, con un tetto massimo di 200 euro) e quello di completa esclusione dall'imposta delle unità immobiliari

¹⁴ DL 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

adibite ad abitazione principale, varato con il DL 93/2008. La determinazione in 2.604 milioni (904 milioni del primo intervento e 1.700 del secondo) del minor gettito da rimborsare ai Comuni attraverso trasferimenti ha innescato un contenzioso che si è risolto solo di recente: nella legge finanziaria per l'anno 2010 il fondo di copertura originario è stato integrato, a decorrere dal 2009, di 760 milioni. Resta in ogni caso aperto l'anno 2008 che, nonostante un'ulteriore integrazione di 156 milioni, registra una differenza tra trasferimenti compensativi e gettito certificato pari a 344 milioni. Resta peraltro insoluto il problema di adeguare la copertura futura alla dinamicità dell'imposta abolita.

Mentre gli interventi sull'Ici hanno ridimensionato di cinque punti l'autonomia tributaria dei Comuni, il blocco della leva fiscale ha, da parte sua, spinto all'aumento delle tariffe dei servizi. Ciò spiega anche le difficoltà di gestione della TIA dopo il riconoscimento della sua natura di imposta di scopo operata dalla Corte Costituzionale.

Sulla TIA, in quanto "tariffa" richiesta a fronte della prestazione dei servizi offerti, i circa 1.200 comuni che l'hanno adottata hanno sempre applicato l'Iva al 10 per cento. Con una recente sentenza (la n. 238 del 2009), la Corte Costituzionale ha invece precisato che la TIA è un tributo, e non una tariffa, perché prevale in essa il carattere di prestazione autoritativamente imposta, piuttosto che la natura di corrispettivo derivante da una puntuale corrispondenza fra il servizio effettivamente offerto al cittadino e la controprestazione richiesta.

La sentenza, che ha ricadute immediate per i soggetti interessati, ha messo in luce le difficoltà delle amministrazioni comunali in relazione all'impatto che essa ha per i bilanci degli enti e per le modifiche regolamentari e procedurali necessarie, nonché nei confronti dei cittadini (che, anche con l'ausilio delle diverse associazioni dei consumatori, hanno presentato o si apprestano a presentare istanza di rimborso), e nei confronti dei soggetti che gestiscono il servizio, con i quali sarà necessario ridefinire le convenzioni. Nell'attesa di una decisione, prevale l'incertezza, che tocca il 15 per cento circa dei Comuni e quasi 17 milioni di cittadini passati a TIA¹⁵.

Il coordinamento del recupero delle basi imponibili: gli strumenti delle amministrazioni centrali e locali

3. Scarsi appaiono i risultati finora portati dal disegno di coinvolgimento dei comuni nella lotta all'evasione e nella ripartizione dei relativi proventi.

Nella strategia di contrasto all'evasione rientra la decisione (assunta nel 2005) di coinvolgere i comuni nell'attività di accertamento prevedendo all'uopo un incentivo: il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito del contributo fornito dal comune medesimo.

La partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale non rappresenta una novità, essendo stata già prevista in occasione della riforma tributaria degli anni settanta, sia in

¹⁵ In sede di conversione del DL 40/2010 sono stati prospettati emendamenti di segno opposto, che mirano, da un lato, a sterilizzare il diritto al rimborso degli utenti, e, dall'altro, a qualificare come corrispettivo la Tariffa, superando le censure della Corte costituzionale.

materia di imposte sui redditi che di Invim. D'altra parte, tale partecipazione dava corpo anche ad un interesse concreto dei comuni: quello di recuperare una base imponibile diretta ad alimentare un gettito destinato ai comuni (è il caso delle imposte di registro, ipotecarie e catastali riscosse sugli atti di trasferimento degli immobili) o entrate proprie degli stessi enti (e il riferimento è alla più recente addizionale comunale all'Irpef).

Il "rilancio" del 2005 presenta tuttavia due aspetti innovativi: abbraccia tutti i tributi erariali, sia diretti che indiretti, e remunera il contributo all'accertamento fornito dal Comune.

L'esperienza ante 2005 – come è emerso da un'indagine effettuata dall'amministrazione finanziaria – si era caratterizzata per la pressoché totale assenza di "ritorni", da parte dei Comuni, a fronte della trasmissione, da parte degli uffici finanziari, delle copie di dichiarazioni dei redditi e delle proposte di accertamento.

Per contro, la nuova normativa ha sicuramente innescato l'avvio di un'attività di definizione delle procedure di scambio delle informazioni fra Agenzia delle entrate e Comuni, di formazione di operatori comunali, di trasparenza nella puntualizzazione dei criteri di attribuzione dell'incentivo. I risultati concreti, però, sembrano ancora molto limitati sia sul piano del coinvolgimento territoriale, per lo più finora circoscritto ad alcune regioni del centro-nord, che in termini di azione concretamente realizzata, come emerge dai dati diffusi recentemente (inizi marzo 2010) dall'Agenzia delle entrate: 3.216 le segnalazioni qualificate trasmesse dai Comuni, di cui solo 404 hanno già prodotto avvisi di accertamento per un importo pari a 3,6 milioni di maggiore imposta accertata.

4. Altre criticità che varrà la pena tener presenti attengono al problema del coordinamento dell'individuazione, dell'acquisizione, dell'interazione e della gestione delle rispettive rilevanti basi informative, oltre che a quello delle incertezze e delle contraddizioni nell'attuazione della riforma e del decentramento del Catasto.

Specialmente in presenza di basi imponibili ancorate al territorio, il contributo delle amministrazioni locali all'attività di accertamento potrebbe, in realtà, risultare determinante: sia a supporto dell'accertamento erariale (e maturando una compartecipazione al gettito recuperato), sia per realizzare la propria (e per ora limitata) autonomia impositiva. A questa progettualità si contrappongono tuttavia le evidenze ed i limiti dell'attività di accertamento suscettibile di trovare attuazione in ambito locale. L'operatività e la stessa costruzione di uffici tributari locali soffre tuttora dello smantellamento operato a seguito della riforma tributaria degli anni settanta. Va inoltre tenuto conto anche del rischio che l'attività di accertamento concretamente attivabile a livello locale possa maggiormente risentire dei condizionamenti ambientali.

GLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA SPESA

Il controllo della spesa statale

1. Un anno fa, in occasione della presentazione della Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, venivano ridefiniti gli obiettivi per il 2009 e per gli anni successivi, in un contesto dominato dai riflessi della crisi economica internazionale.

Già in quel momento, infatti, anche per l'Italia si valutava inevitabile, per il 2009, una netta caduta del prodotto interno lordo, dell'ordine del 4,5-5,0 per cento in termini reali e di poco meno del 3 per cento a prezzi correnti. Il disavanzo pubblico in rapporto al Pil era stimato, allora, al 4,6 per cento, quasi due punti più che nel 2008.

La gravità della crisi economica in atto avrebbe giustificato l'adozione di provvedimenti di sostegno anche di forte impatto sui conti pubblici. Ma i riflessi sul disavanzo e sul debito hanno indotto il governo italiano a non seguire la strada percorsa da altri paesi occidentali che, peraltro, presentavano minori squilibri nella struttura dei conti pubblici e, soprattutto, una condizione meno critica con riguardo al debito pubblico.

D'altra parte, la caduta dell'attività economica ha sostanzialmente annullato la possibilità di utilizzare la leva fiscale come strumento principale per la conservazione degli equilibri del bilancio pubblico. E, di conseguenza, si è immediatamente riproposta, con maggiore impellenza, la necessità di contenere la dinamica della spesa corrente; un obiettivo sistematicamente mancato negli ultimi anni e, inevitabilmente, più difficile da conseguire in un periodo di profonda recessione e, quindi, di pressioni per un ampliamento della spesa pubblica.

In questo quadro, a fronte della flessione delle entrate (una diminuzione in valore assoluto per la prima volta da decenni), l'impostazione programmatica di finanza pubblica per il 2009 – rideterminata con la RUEF dell'aprile 2009 – prevedeva un contenimento della dinamica della spesa pubblica tale da mantenerne sostanzialmente immutata l'incidenza sul Pil. Nel Conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni della RUEF, infatti, le spese finali del 2009 erano indicate in aumento del 3 per cento (4 per cento le spese al netto degli interessi), mentre la composizione interna rifletteva una intenzione "virtuosa" di maggiore controllo delle spese correnti (con un aumento del 2,5 per cento) e anche delle spese correnti al netto degli interessi (3,5 per cento) e, invece, di accelerazione delle spese in conto capitale (previste in crescita dell'8,5 per cento).

All'interno del quadro complessivo di finanza pubblica, le proiezioni-obiettivo per lo Stato assumevano ipotesi di espansione della spesa un po' più elevate: le spese finali erano stimate in crescita di quasi il 6 per cento rispetto al 2008, mentre la spesa primaria corrente avrebbe segnato un tasso di crescita dell'8,2 per cento. Anche per lo Stato una dinamica maggiore era prevista per le spese in conto capitale (12,1 per cento, contro 5,4 per cento della spesa corrente).

All'interno della spesa corrente al netto degli interessi, si evidenziava, in particolare, l'intento di comprimere ancora le spese per consumi intermedi delle amministrazioni statali, previste addirittura in flessione (-3,5 per cento) rispetto al 2008.

2. Con il comunicato del 1 marzo scorso, l'ISTAT ha diffuso le stime di consuntivo per il 2009, relative al prodotto interno lordo e al conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Il Pil, per la prima volta nella serie storica, ha segnato una diminuzione non solo in termini reali (-5,0 per cento) ma anche in termini nominali (-3,0 per cento), mentre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al Pil, ha raggiunto il 5,3 per cento. Sia per il prodotto che per i saldi di finanza pubblica, dunque, i dati di consuntivo risultano peggiori, ma non poi così tanto, di quelli stimati nell'aprile 2009 in sede di RUEF.

Con riguardo, in particolare, alla finanza pubblica, nella prima parte del presente Rapporto è stato proposto un commento generale degli andamenti di entrate e spese e ci si è soffermati su un'analisi delle tendenze per livelli di governo. Si è tratta la valutazione di sintesi secondo la quale la flessione in valore assoluto delle entrate, indotta dalla caduta del prodotto interno lordo, spiega solo per un terzo l'aumento del disavanzo pubblico. I restanti due terzi, infatti, sono da attribuire all'aumento delle spese, nonostante la forte diminuzione, ben superiore alle attese, degli oneri per interessi (-12,2 per cento). La spesa corrente primaria, infatti, è cresciuta di oltre il 4 per cento, per effetto di un andamento relativamente contenuto dei redditi da lavoro e, invece, di una dinamica molto sostenuta sia delle prestazioni sociali che dei consumi intermedi.

Qui interessa analizzare quale sia stato, nel 2009, il contributo del bilancio dello Stato all'andamento complessivo dei conti pubblici e quale valutazione possa essere tratta sul funzionamento degli strumenti di controllo della spesa statale che hanno operato sulla gestione 2009.

Per omogeneità di analisi conviene, innanzitutto, esaminare il conto dello Stato predisposto dall'ISTAT secondo i criteri della contabilità nazionale: ciò consente di confrontare i risultati di consuntivo con le previsioni-obiettivo della RUEF di un anno fa. Risalta, in primo luogo, la fortissima accelerazione della spesa totale che, nonostante una flessione di quasi il 12 per cento degli interessi sul debito, ha segnato un aumento di quasi il 9 per cento rispetto al 2008.

In particolare, la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta del 12,5 per cento (contro un obiettivo, già elevato, di circa l'8 per cento), mentre le spese in conto capitale sono aumentate del 18 per cento (contro un incremento previsto del 12 per cento).

Esaminando le categorie di spesa quantitativamente più rilevanti, si può osservare che nel consuntivo 2009 i redditi da lavoro dipendente sono cresciuti meno della previsione (2,8 contro 3,6 per cento), gli interessi sul debito sono diminuiti ancora di più di quanto si stimava un anno fa (circa 5 miliardi di euro in meno), mentre un forte incremento (pari a circa 30 miliardi di euro) si registra per i trasferimenti agli enti pubblici, verosimilmente per effetto di un'accelerazione dei tiraggi di tesoreria da parte soprattutto delle Regioni a fronte di spese e di regolazioni in materia sanitaria. E, dunque, la dinamica molto sostenuta della spesa corrente statale al netto degli interessi è, in larga misura, da attribuire a quest'ultima categoria di spesa. Trattandosi prevalentemente di operazioni di tesoreria il forte incremento dei trasferimenti alle regioni non trova riscontro nei dati del rendiconto finanziario dello Stato.

3. All'interno della spesa corrente, merita una valutazione attenta l'andamento dei consumi intermedi, categoria di spesa sulla quale si sono concentrati maggiormente gli interventi di contenimento degli ultimi anni, ad iniziare dal provvedimento c.d. "taglia-spese" del 2002.

Compresi i Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (SIFIM) che, dal 2005 sono inclusi tra i consumi intermedi (Regolamento del Consiglio UE n. 1889/2002), i consumi intermedi dello Stato risultano aumentati, nel 2009, di oltre il 14 per cento rispetto al 2008, a fronte di un obiettivo di riduzione del 3,5 per cento (RUEF).

Il consuntivo, peraltro, corregge in misura significativa anche il dato del 2008, anno nel quale, invece del contenuto aumento (2,7 per cento) indicato nelle precedenti stime (che hanno costituito oggetto dei commenti espressi anche nella Relazione sul rendiconto 2008, vol. I, cap. 1), si sarebbe verificato un incremento vicino al 9 per cento. Dunque, alla diminuzione del 2007 (-0,6 per cento) avrebbe fatto seguito un biennio caratterizzato da un fortissimo recupero, dell'ordine del 22-23 per cento. Un andamento che sembrerebbe evidenziare una netta divergenza sia con le previsioni-obiettivo della RUEF che con gli effetti attesi dall'applicazione delle rigide norme di contenimento adottate negli stessi anni.

Ma, come sempre accade quando ci si inoltra nella lettura e nell'interpretazione dei dati statistici, occorre prestare molta attenzione nel trarre conclusioni di superficie. Soprattutto a seguito dei continui adeguamenti ai criteri di contabilizzazione statistica imposti dai regolamenti europei, i conti pubblici sono oggetto di complesse operazioni di rielaborazione, affidate all'ISTAT, che spesso si risolvono in scostamenti anche rilevanti dai dati finanziari di origine e in rettifiche delle stesse serie storiche. Si tratta di un *caveat* particolarmente opportuno di fronte ai consuntivi del 2009, nei quali fattori non ordinari influenzano significativamente gli andamenti. Sotto questo aspetto è, dunque, indispensabile distinguere i fattori di espansione delle spese di natura straordinaria (o meramente contabile), da quelli che, invece, evidenziano l'inefficacia degli interventi di contenimento in funzione nel periodo considerato. E, ancora, si tratta di verificare se l'eventuale sconfinamento dai "tetti" prefissati segnali il mancato funzionamento dei meccanismi normativo-amministrativi messi a punto o se, invece, si siano verificate, nel corso dell'anno, le condizioni per un deliberato e consapevole allentamento delle regole iniziali.

4. Per una valutazione più meditata può, dunque, essere opportuno ripercorrere le fasi di costruzione del consuntivo dello Stato, a partire dai dati finanziari del bilancio (rendiconto) che vengono, poi, rielaborati e integrati dall'ISTAT per pervenire al conto economico dello Stato, nella definizione SEC95. La tavola 1 fornisce gli elementi essenziali di tale ricostruzione.

Come si può osservare, con riguardo ai consumi intermedi, il rendiconto finanziario dello Stato segnala, per il 2009, sia pure nelle risultanze provvisorie, aumenti molto rilevanti (circa il 16 per cento per gli impegni e circa il 24 per cento per i pagamenti). L'incremento del 2009 seguirebbe quello molto più contenuto del 2008 (meno del 3 per cento per gli impegni) e la flessione del 2007 (-9,5 per cento). Ma già il rendiconto finanziario – che costituisce la base di partenza per il passaggio al consuntivo dello Stato di contabilità nazionale – nasconde, nel 2009, un fattore straordinario e anomalo

di lievitazione della spesa per consumi intermedi, che ne falsa la lettura. Si tratta del cospicuo ammontare di risorse stanziata e impegnata nel 2009 per far fronte ad acquisti di beni e servizi effettuati, in realtà, in anni precedenti, ma che non erano stati regolati contabilmente, dando luogo a una massa rilevante di “debiti pregressi” (circa 2 miliardi di euro). Si è, infatti, provveduto a sanare i crediti maturati nei confronti dei Ministeri a tutto il 2007 (DL n. 185/08) e a tutto il 2008 (DL n. 5/2009) e a porre riparo al fenomeno del ritardo dei pagamenti ai fornitori delle amministrazioni statali che, per quanto non nuovo, è andato assumendo, negli ultimi anni, dimensioni patologiche, rese ancor meno tollerabili dalla grave crisi economica in atto. La materia è stata affrontata sia in via d’urgenza (consentendo, appunto, la sollecita integrazione di risorse attraverso l’assestamento del bilancio dello Stato) che per una sistemazione “a regime”, soprattutto al fine di impedire il riprodursi del fenomeno (si veda il riquadro “Il ritardo dei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche”).

Tavola 1

I CONSUMI INTERMEDI DELLO STATO

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007/06 | 2008/07 | 2009/08 |
|---|------------------|------|------|------|------------------------|---------|---------|
| | miliardi di euro | | | | variazioni percentuali | | |
| 1. Bilancio (impegni) ^(a) | 12,2 | 11,0 | 11,3 | 13,1 | -9,8 | 2,7 | 15,9 |
| 2. Bilancio (al netto debiti pregressi) | 12,6 | 11,7 | 12,2 | 11,1 | -7,1 | 4,3 | -9,0 |
| 3. Conto economico ^(b) | 18,1 | 18,0 | 19,5 | 22,3 | -0,6 | 8,6 | 14,3 |
| di cui: | | | | | | | |
| 3.1 Consegne difesa | 2,2 | 3,0 | 3,8 | 6,4 | 36,6 | 25,0 | 69,7 |
| 3.2 SIFIM | 1,1 | 0,7 | 0,6 | 1,4 | -31,0 | -22,4 | 140,1 |
| 4. Conto economico (al netto consegne difesa) | 15,9 | 15,0 | 15,8 | 15,9 | -5,8 | 5,3 | 1,0 |
| 5. Conto economico (al netto consegne difesa e SIFIM) | 14,8 | 14,2 | 15,2 | 14,5 | -3,9 | 6,7 | -4,2 |

(a) elaborazioni Corte dei conti su dati SI RGS CDC provvisori

(b) fonte: ISTAT, Conti economici nazionali.

Ove si procedesse, più correttamente, a scorporare tale voce distorsiva, imputando le spese agli anni nei quali beni e servizi sono stati acquisiti, anche se si tratta di somme impegnate formalmente nel 2009 (operazione che l’ISTAT effettivamente effettua nel raccordo tra Rendiconto e Conto economico dello Stato), i consumi intermedi risulterebbero accresciuti nel 2008 del 4,3 per cento (in luogo del 2,7 per cento al lordo dei debiti), mentre nel 2009 si registrerebbe addirittura un decremento del 9 per cento (in luogo del menzionato incremento del 16 per cento). La tavola 2 ricostruisce, in termini di stanziamenti di bilancio, il quadro per il 2008 e il 2009 per le tipologie dei consumi intermedi, confrontando le risultanze “ufficiali” con quelle elaborate “al netto dei debiti pregressi”, sulla base delle indicazioni dei decreti del Ministro dell’Economia.

Anche una più puntuale rilevazione delle spese riferite alla Protezione Civile ha inciso sulle rettifiche apportate dall’ISTAT al consuntivo del 2008 e sul livello dei consumi nel 2009.

Muovendo, dunque, da un dato di rendiconto normalizzato (con la ricollocazione temporale delle spese sottese all’aggregato dei “debiti pregressi”) che indica una forte riduzione dei consumi intermedi dello Stato nel 2009, le operazioni di raccordo necessarie per disporre del consuntivo di contabilità nazionale comportano una netta inversione di questo dato di partenza, segnalando, come si è ricordato, un incremento

dei consumi di oltre il 14 per cento. Con tutta evidenza si è di fronte a una divergenza insolita per direzione di marcia e per dimensione. Ma, fondamentale, la spiegazione si racchiude nell'andamento di due categorie di "consumi": le "consegne della difesa" e i "Sifim (Servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati)", aggregati per i quali, solo a partire dal 2004-2005, i regolamenti del Consiglio Europeo (e le conseguenti indicazioni di metodologia statistica di Eurostat) hanno imposto trattamenti contabilmente molto complessi.

Tavola 2

CONSUMI INTERMEDI E DEBITI PREGRESSI NEL BILANCIO DELLO STATO

(milioni di euro)

| tipologie | 2008 | | | 2009 | | |
|--|-------------------------|----------------------|---------------|-------------------------|---------------------------------|--|
| | stanziamenti definitivi | debiti pregressi (*) | Totale | stanziamenti definitivi | debiti pregressi 2000-2008 (**) | stanziamenti al netto debiti pregressi |
| | a | b | c=a+b | d | e | f=d-e |
| Beni di consumo | 1.816 | 68 | 1.884 | 1.922 | 328 | 1.594 |
| Publicazioni periodiche | 35 | 1 | 36 | 26 | 1 | 25 |
| Armi e materiale bellico per usi militari | 347 | | 347 | 493 | | 493 |
| Acquisto di beni | 2.199 | 69 | 2.268 | 2.440 | 328 | 2.112 |
| | Totale | | | | | |
| Noleggi locazioni e leasing | 1.140 | 15 | 1.155 | 1.211 | 49 | 1.162 |
| Manutenzione ordinaria e riparazioni | 1.644 | 37 | 1.681 | 1.738 | 64 | 1.674 |
| Utenze servizi ausiliari spese di pulizia | 798 | 198 | 996 | 1.099 | 564 | 536 |
| Spese postali e valori bollati | 64 | 5 | 69 | 67 | 7 | 61 |
| Corsi di formazione | 310 | | 310 | 188 | 1 | 186 |
| Accertamenti sanitari per attività lavorativa | 62 | 62 | 125 | 221 | 160 | 60 |
| Spese di rappresentanza relazioni pubbliche convegni mostre pubblicità | 184 | | 184 | 200 | 54 | 146 |
| Commissioni comitati consigli | 215 | | 215 | 159 | | 159 |
| Compensi per incarichi continuativi | 173 | 2 | 174 | 166 | 17 | 150 |
| Studi consulenze indagini | 92 | | 92 | 92 | | 92 |
| Aggi di riscossione | 818 | | 818 | 620 | | 620 |
| Commissioni su titoli | 613 | | 613 | 870 | | 870 |
| Indennità di missione e rimborsi spese viaggi | 493 | | 493 | 373 | | 373 |
| Altri servizi | 3.358 | 479 | 3.836 | 4.113 | 884 | 3.229 |
| Canoni fip | 122 | | 122 | 120 | | 120 |
| Spesa non imputata | 0 | | 0 | - | | - |
| Acquisto di servizi effettivi | 10.085 | 798 | 10.882 | 11.236 | 1.799 | 9.437 |
| | Totale | | | | | |
| Acquisto servizi figurativi | 0 | | 0 | 0 | | 0 |
| Spesa non imputata | 222 | | 222 | - | | - |
| Totale stanziamenti | 12.505 | 867 | 13.372 | 13.676 | 2.127 | 11.549 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SI RGS CDC. Dati di preconsuntivo 2009.

*) decreto di variazione per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2008 n. 102146.

**) decreti di variazione per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007 (n. 021945) e al 31 dicembre 2008 (n. 102146).

Per le consegne della Difesa, fino alla data citata, in sede di contabilità nazionale si trattava semplicemente di riclassificare dal conto capitale alla parte corrente, nei consumi intermedi, spese riguardanti l'acquisizione di attrezzature militari e armamenti. A partire dal 2005, invece, le nuove regole impongono di prescindere dai dati di impegno e pagamento relativi a detti beni, per i quali, invece, rileva unicamente il momento dell'effettiva "consegna", allorché si dovrà provvedere a registrare il valore intero dell'attrezzatura o dell'armamento acquisito. Come è ovvio – e come è già accaduto in passato a seguito dell'acquisto di velivoli militari – può accadere che l'operazione risulti di importo rilevante e, comunque, tale da incidere significativamente sulle variazioni di una categoria di spesa, come quella dei consumi intermedi dello Stato, che non supera di molto i 20 miliardi di euro. Nel 2009, in particolare, la "consegna" di una portaerei (la "Cavour") ha fortemente inciso sul livello degli acquisti della difesa, passati dai 3,7 miliardi del 2008 agli oltre 6 miliardi del 2009. Se si esclude tale voce, il totale dei consumi intermedi dello Stato risulta incrementato, nel 2009, di solo l'1 per cento, a fronte del 14,3 per cento del dato ufficiale.

Parimenti eccezionale appare l'aumento, nel 2009, dei SIFIM, molto più che raddoppiati rispetto al 2008. Come è noto, i Sifim rappresentano il valore dei servizi forniti dagli intermediari finanziari, laddove tali servizi non siano misurabili direttamente (in quanto addebitati con commissioni esplicite), ma solo indirettamente, sulla base dello spread tra tassi di interesse attivi e passivi applicati alla clientela. Il Regolamento n. 1889/02 della Commissione UE ha modificato radicalmente il trattamento dei servizi finanziari in contabilità nazionale e, con riguardo alle Amministrazioni Pubbliche, ne è stata decisa l'inclusione nei consumi intermedi. La serie storica mostra un trend decrescente fino al 2003, ma successivamente una rapida impennata a seguito della riclassificazione della Cassa Depositi e Prestiti tra gli intermediari finanziari. In particolare, poi, il forte incremento dei SIFIM dello Stato nel 2009 è da attribuire all'ampliamento del differenziale tra tassi di interesse di mercato, in netta flessione nell'ultimo biennio, e tassi praticati dalla Cassa DD.PP. nella concessione di mutui alle amministrazioni pubbliche.

Se si scorporasse dal totale dei consumi intermedi anche questa voce di spesa, secondo una logica che riporti l'aggregato ad una lettura più omogenea e meno erratica, si registrerebbe, nel 2009, una riduzione del 4,2 per cento (persino superiore all'obiettivo di riduzione del 3,5 per cento), invece dell'aumento del 14 per cento a "valore facciale". Come si può osservare, il giudizio sulla rispondenza o meno dei risultati rispetto agli obiettivi programmatici muta radicalmente, a seconda che si effettui il confronto utilizzando il consuntivo grezzo o, invece, un consuntivo "ragionato". In proposito, anche se è vero che ai fini delle verifiche europee rileva unicamente il dato grezzo (in quanto componente della spesa pubblica che, così definita, concorre a definire il livello del disavanzo pubblico), è altresì vero che tanto i provvedimenti di contenimento della spesa statale, quanto le previsioni-obiettivo fissate un anno prima, non potevano che riferirsi agli andamenti ordinari delle diverse tipologie di consumi intermedi, essendo sostanzialmente irrealistico predefinire l'evoluzione di fenomeni contabili eccezionali.

Va, peraltro, osservato che una valutazione conclusiva sull'efficacia degli interventi di contenimento della spesa per consumi del bilancio dello Stato resta difficile. Proprio l'esperienza del rendiconto del 2009, infatti, induce ad una sorta di "sospensione del giudizio": l'emersione di una quota così elevata di debiti pregressi –

da leggere come spese fatte ma non registrate nel triennio precedente – deve rendere molto cauti nel pronosticare gli andamenti futuri. Come escludere, infatti, che anche nel 2009 e nel 2010 siano in atto comportamenti amministrativi che determinino un quantum non irrilevante di “spesa sommersa”, della quale avremo cognizione solo con procedure future di emersione di debiti ?

5. In attesa di verificare l’eventuale, ma ancora possibile, emersione di debiti anche con riguardo alla gestione del 2009, può essere utile verificare l’andamento dei consumi intermedi dello Stato, approfondendo l’analisi per le principali tipologie di acquisto di beni e servizi,

Al netto delle poste “straordinarie”, come si è detto, i consumi intermedi dello Stato sarebbero diminuiti, nel 2009, di oltre il 4 per cento, nella definizione di contabilità nazionale, e di circa il 9 per cento nel rendiconto finanziario dello Stato (in termini di impegni).

Tale risultato, che in linea generale confermerebbe un positivo segnale di inversione rispetto agli andamenti non soddisfacenti degli anni trascorsi, deriva, tuttavia, da variazioni molto diversificate delle numerose sottocategorie di consumi intermedi.

Infatti, da un lato si osservano aumenti significativi delle spese di giustizia (più che raddoppiate rispetto al 2008) e nelle commissioni su titoli, voci di spesa che incidono, complessivamente, per poco meno del 20 per cento dei consumi intermedi dello Stato. E che, peraltro, rappresentano, in larga misura, spese sottratte ad una programmazione rigida. Dall’altro, invece, si registra una significativa flessione delle spese di funzionamento delle amministrazioni, con gli impegni di spesa in diminuzione di quasi il 6 per cento rispetto al 2008, base di riferimento sulla quale pesano i debiti pregressi riattribuiti a quell’esercizio finanziario (tavola 3).

A ben vedere, dunque, il consuntivo confermerebbe, al netto di fattori straordinari, l’efficacia sostanziale della “stretta” indotta dalla manovra di bilancio per il 2009. Se, infatti, si considerano gli interventi di contenimento sulla categoria dei consumi intermedi dello Stato, costituiti dalle disposizioni della legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 507) e dagli ulteriori tagli lineari previsti dalla legge n. 133 del 2008 (art. 60, comma 1), si può valutare che, per il 2009, era programmata una forte riduzione del livello dei consumi. In termini di previsioni iniziali di bilancio, infatti, il taglio era superiore ai 2 miliardi di euro e la flessione in valore assoluto dei consumi intermedi era confermata, come già ricordato, dalla previsione espressa in termini di contabilità nazionale che, per lo Stato, stimava un decremento di questa voce di spesa di circa il 3,5 per cento nel 2009.

I CONSUMI INTERMEDI NEL BILANCIO DELLO STATO: IMPEGNI DI SPESA PER TIPOLOGIA

| tipologie | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007/06 | 2008/07 | 2009/08 |
|--|----------------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|--------------|--------------|
| | milioni di euro | | | | variazioni percentuali | | |
| Beni di consumo | 1.277 | 1.877 | 1.669 | 1.841 | 46,98 | -11,09 | 10,29 |
| Pubblicazioni periodiche | 34 | 34 | 28 | 26 | 2,70 | -19,96 | -6,91 |
| Armi e materiale bellico per usi militari | 308 | 259 | 323 | 492 | -15,81 | 24,60 | 52,22 |
| Acquisto di beni | Totale 1.619 | 2.171 | 2.020 | 2.358 | 34,10 | -6,96 | 16,77 |
| Noleggi locazioni e leasing | 1.183 | 979 | 1.071 | 1.218 | -17,25 | 9,46 | 13,70 |
| Manutenzione ordinaria e riparazioni | 1.630 | 1.599 | 1.548 | 1.721 | -1,90 | -3,18 | 11,18 |
| Utenze servizi ausiliari spese di pulizia | 1.205 | 729 | 740 | 1.091 | -39,53 | 1,46 | 47,49 |
| Spese postali e valori bollati | 59 | 54 | 53 | 65 | -9,20 | -1,15 | 22,78 |
| Corsi di formazione | 380 | 369 | 284 | 186 | -2,85 | -22,93 | -34,48 |
| Accertamenti sanitari per attività lavorativa | 74 | 67 | 56 | 201 | -9,23 | -17,22 | 261,37 |
| Spese di rappresentanza relazioni pubbliche convegni mostre pubblicità | 78 | 152 | 161 | 199 | 93,86 | 6,38 | 23,44 |
| Commissioni comitati consigli | 180 | 173 | 191 | 152 | -3,68 | 10,26 | -20,62 |
| Compensi per incarichi continuativi | 185 | 143 | 170 | 188 | -22,81 | 18,71 | 10,60 |
| Studi consulenze indagini | 137 | 104 | 72 | 80 | -23,81 | -30,99 | 11,26 |
| Aggi di riscossione | 761 | 684 | 755 | 338 | -10,11 | 10,31 | -55,17 |
| Commissioni su titoli | 619 | 512 | 587 | 837 | -17,39 | 14,77 | 42,46 |
| Indennità di missione e rimborsi spese viaggi | 511 | 458 | 447 | 368 | -10,25 | -2,42 | -17,61 |
| Altri servizi | 3.448 | 2.588 | 2.940 | 3.984 | -24,93 | 13,60 | 35,49 |
| Canoni fip | 91 | 111 | 117 | 119 | 21,76 | 5,23 | 2,24 |
| Spesa non imputata | | 0 | 0 | | | -68,15 | -100,00 |
| Acquisto di servizi effettivi | Totale 10.542 | 8.722 | 9.193 | 10.748 | -17,26 | 5,39 | 16,92 |
| Acquisto servizi figurativi | - | 0 | - | 0 | | | |
| Spesa non imputata | 3 | 87 | 129 | 0 | 3036,91 | 47,99 | -100,00 |
| Totale impegni | 12.163 | 10.980 | 11.341 | 13.107 | -9,73 | 3,29 | 15,57 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati estratti dal SI RGS CDC. Dati di preconsuntivo per il 2009.

La consueta integrazione di risorse finanziarie in corso d'anno, disposta attraverso decreti ministeriali di riassegnazione di fondi e con l'assestamento di bilancio, appare quantitativamente molto più intensa nel 2009 rispetto al 2008 (circa 6 miliardi contro circa 2,5 miliardi). Ma, al netto dell'appostamento relativo ai debiti pregressi, anche le previsioni definitive di bilancio restano, nel 2009, al di sotto del livello del 2008 (si veda la tavola 4).

Tavola 4

I CONSUMI INTERMEDI NEL BILANCIO DELLO STATO: PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE

(milioni di euro)

| tipologie | 2008 | | | 2009 | | | | | | | |
|-------------------------------|--|-----------------------|---------------------|------------------------|--------------------|---------------------|---------------------------|--------------|-----------------------|---------------------|--------------|
| | previsioni iniziali | previsioni definitive | variazioni assolute | disegno legge bilancio | note di variazione | previsioni iniziali | variazioni amministrative | assestamento | previsioni definitive | variazioni assolute | |
| | a | b | c=b-a | d | e | f=d+e | g | h | i=f+g+h | j=i-f | |
| Acquisto di beni | Beni di consumo | 1.284 | 1.816 | 532 | 1.286 | -4 | 1.283 | 495 | 144 | 1.922 | 639 |
| | Pubblicazioni periodiche | 47 | 35 | -11 | 15 | -3 | 12 | 15 | 0 | 26 | 14 |
| | Armi e materiale bellico per usi militari | 149 | 347 | 199 | 119 | | 119 | 374 | 0 | 493 | 374 |
| | Totale | 1.479 | 2.199 | 719 | 1.420 | -7 | 1.413 | 883 | 144 | 2.440 | 1.027 |
| Acquisto di servizi effettivi | Noleggi locazioni e leasing | 1.174 | 1.140 | -34 | 1.088 | 14 | 1.102 | 63 | 46 | 1.211 | 109 |
| | Manutenzione ordinaria e riparazioni | 706 | 1.644 | 938 | 893 | -2 | 891 | 840 | 7 | 1.738 | 847 |
| | Utenze servizi ausiliari spese di pulizia | 362 | 798 | 436 | 265 | 2 | 267 | 825 | 8 | 1.099 | 832 |
| | Spese postali e valori bollati | 26 | 64 | 37 | 23 | -1 | 22 | 23 | 22 | 67 | 45 |
| | Corsi di formazione | 139 | 310 | 172 | 75 | 0 | 75 | 114 | -1 | 188 | 112 |
| | Accertamenti sanitari per attività lavorativa | 39 | 62 | 23 | 25 | 0 | 25 | 195 | 0 | 221 | 195 |
| | Spese di rappresentanza relazioni pubbliche convegni mostre pubblicità | 131 | 184 | 53 | 103 | -5 | 98 | 102 | 3 | 203 | 105 |
| | Commissioni comitati consigli | 163 | 215 | 52 | 116 | 0 | 116 | 27 | 15 | 159 | 42 |
| | Compensi per incarichi continuativi | 153 | 173 | 20 | 141 | 0 | 141 | 25 | 0 | 166 | 25 |
| | Studi consulenze indagini | 72 | 92 | 20 | 60 | -10 | 50 | 42 | 0 | 92 | 42 |
| | Aggi di riscossione | 615 | 818 | 202 | 554 | | 554 | -4 | 70 | 620 | 66 |
| | Commissioni su titoli | 613 | 613 | 0 | 642 | | 642 | 35 | 193 | 870 | 228 |
| | Indennità di missione e rimborsi spese viaggi | 312 | 493 | 180 | 200 | 0 | 200 | 165 | 8 | 373 | 173 |
| | Altri servizi | 2.750 | 3.358 | 607 | 1.913 | 84 | 1.997 | 2.035 | 82 | 4.113 | 2.116 |
| | Canoni fip | 93 | 122 | 30 | 116 | 0 | 116 | 9 | -5 | 120 | 4 |
| | Spese non imputate | 13 | 0 | -13 | | | 0 | | | | 0 |
| | Totale | 7.361 | 10.085 | 2.724 | 6.213 | 83 | 6.296 | 4.496 | 447 | 11.239 | 4.943 |
| Acquisto servizi figurativi | Fitti figurativi | 0 | 0 | 0 | 0 | | 0 | | | 0 | 0 |
| Spese non imputate | | 1.179 | 222 | -957 | | | 0 | | | | 0 |
| Totale stanziamenti | | 10.019 | 12.505 | 2.487 | 7.633 | 76 | 7.709 | 5.379 | 591 | 13.679 | 5.970 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SI RGS CDC. Dati di preconsuntivo 2009.

6. Mentre sui consumi intermedi la manovra di bilancio per il 2009 ha operato esclusivamente in direzione del contenimento, l'andamento della spesa in conto capitale dello Stato è il risultato di interventi sia di contenimento che di espansione. La previsione-obiettivo della RUEF stimava una crescita del 12 per cento della spesa statale in conto capitale, derivante da un incremento di poco meno del 9 per cento degli investimenti fissi lordi e da una crescita più rapida (oltre il 20 per cento) dei contributi agli investimenti, essenzialmente diretti alle imprese.

Il consuntivo indica, invece, un incremento del 18 per cento della spesa complessiva in conto capitale, con una crescita di oltre il 25 per cento sia degli investimenti fissi che dei contributi alle imprese. Sull'incremento complessivo influiscono anche, significativamente, i circa 3 miliardi di euro di maggiori "Altri trasferimenti in conto capitale", soprattutto per effetto della contabilizzazione in tale posta dei rimborsi straordinari riconosciuti alle imprese a fronte dei maggiori versamenti di imposte derivanti – nei periodi di imposta precedenti a quelli in corso al 31 dicembre 2008 – dalla mancata deduzione del 10 per cento dell'Irap, disposta con il DL n. 185/2008.

E' comunque opportuno soffermarsi sull'accelerazione della spesa in conto capitale, tentando di evidenziare le ragioni principali di scostamento dalle previsioni e, soprattutto, di valutare la qualità del sostegno economico fornito all'attività economica.

A tal fine torna utile, nuovamente, separare l'analisi del rendiconto finanziario dello Stato dall'esame del consuntivo di contabilità nazionale. Le differenze sono, talvolta, notevoli.

Se si guarda agli investimenti fissi lordi, il rendiconto finanziario segnala, infatti, un incremento pressoché irrilevante rispetto al 2008, mentre il conto economico dello Stato riporta una crescita di oltre il 25 per cento. Lo scostamento è, dunque, da attribuire alle operazioni di raccordo effettuate ai fini della contabilità nazionale che, per il 2009, si concretano, nel confronto con il 2008, in una maggiore spesa per la protezione civile e per l'organizzazione del G8 e per un importo molto inferiore delle riclassificazioni verso consumi intermedi di spese della difesa e delle operazioni di tesoreria.

Anche nel caso degli investimenti, pertanto, la valutazione dei risultati è significativamente influenzata da fattori non ordinari di crescita della spesa.

Con riguardo ai contributi alle imprese, aumentano notevolmente nel 2009 sia quelli diretti alle società di servizi pubblici (e, in particolare, quelli destinati alle Ferrovie dello Stato) che quelli diretti alle imprese private. Per questa categoria di spesa non sembrano esservi fattori di espansione meramente contabili: l'accelerazione dei pagamenti si riscontra, infatti, già nei dati del rendiconto finanziario dello Stato (con un incremento di oltre il 28 per cento, anche superiore al corrispondente dato di contabilità nazionale). Osservando più in dettaglio all'interno della categoria – che comprende svariate forme di agevolazione ed incentivazione delle imprese – si può evidenziare come gli aumenti più consistenti nelle risorse finanziarie erogate riguardino il Fondo per la competitività e lo sviluppo e la riscrittura di residui perenti, che rappresenta una modalità di corresponsione ritardata di fondi a soggetti (in questo caso, imprese) che avevano maturato il diritto a riceverli.

Quanto, in particolare, al Fondo per la competitività e lo sviluppo, nel quale confluiscono le risorse finanziarie destinate alla concessione di diverse tipologie di incentivi e agevolazioni alle imprese, si deve osservare come i pagamenti rilevati dal rendiconto generale dello Stato non corrispondono necessariamente ad erogazioni di

pari importo pervenute ai destinatari finali, vale a dire alle imprese produttive. Le talvolta farraginose istruttorie per la concessione degli incentivi - affidate anche, in alcuni casi, ad intermediari finanziari – possono, infatti, determinare giacenze dei fondi nei conti di tesoreria, così da vanificare la finalità di sviluppo dei provvedimenti agevolativi.

Nella gestione del 2009, però, l’accelerazione della spesa rilevata nei dati del rendiconto (poco meno di 1,5 miliardi in più rispetto ai pagamenti del 2008) sembra essersi tradotta, pressoché per intero, in erogazioni effettive alle imprese; una stima che è, indirettamente, avvalorata dalla sostanziale equivalenza, almeno per l’aggregato “Contributi alle imprese”, tra gestione di bilancio e conto economico dello Stato (conto, quest’ultimo che integra la gestione di bilancio con le operazioni di tesoreria).

RIQUADRO 1**Il ritardo dei pagamenti nelle amministrazioni pubbliche.**

1. Il ricorrente e generalizzato ritardo nei pagamenti costituisce una delle patologie più gravi dell'intero sistema di finanza pubblica.

Si tratta di un fenomeno che viene da lontano, ma che si è particolarmente accentuato negli ultimi anni, con riferimento, da un lato, alle restrizioni di cassa legate alle manovre di contenimento della spesa statale e, sul versante delle amministrazioni locali, alle regole del Patto di stabilità interno.

L'elusione dei termini per il pagamento dei fornitori pone le amministrazioni pubbliche in condizioni di particolare debolezza in sede di formazione dei nuovi contratti e crea i presupposti per una gestione non trasparente dei rapporti in essere.

Il problema avrebbe dovuto essere avviato a soluzione dopo l'emanazione delle disposizioni comunitarie intese a contenere i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali (direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 231 del 2002). In particolare, con tale quadro normativo è stata rafforzata la responsabilità del debitore (incluse le amministrazioni pubbliche), prevedendo termini certi e stringenti per il pagamento (trenta giorni dalla data di ricevimento della fattura), la decorrenza automatica degli interessi moratori; la misura del saggio degli interessi da corrispondere¹.

Ma, nei fatti, la situazione dei ritardi nei pagamenti non si è alleviata ed anzi, da ultimo, è stata resa più acuta dalle manovre di contenimento della spesa e dalla stretta dei pagamenti verificatasi, peraltro, in un contesto di forti restrizioni creditizie alle imprese². Si è, dunque, tentato di porre rimedio ad una condizione non più sostenibile con talune disposizioni contenute nel DL n. 78/2009 (art. 9), intese a garantire una maggiore tempestività dei pagamenti delle pubbliche Amministrazioni.

A tal fine, la disciplina introdotta al primo comma, lettera a), del predetto articolo si propone di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie della pubblica Amministrazione; il dettato della lettera b) dello stesso comma si riferisce, invece, alla rilevazione straordinaria dei residui passivi e al pagamento dei debiti già in essere alla data di entrata in vigore del decreto in esame. Per quanto concerne l'azione di natura preventiva le pubbliche Amministrazioni indicate nell'elenco pubblicato annualmente dall'Istat, dovevano adottare, entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. A tali misure doveva essere data pubblicità nel sito

¹ Sui termini di pagamento e sulle problematiche connesse, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 469/2010 del 2 febbraio 2010, ha respinto l'appello per la riforma della sentenza del TAR Lazio n. 6277/2009 che aveva dichiarato l'iniquità e la nullità delle clausole di un bando di gara che prevedevano il pagamento del corrispettivo a 60 giorni dal ricevimento della fattura anziché ai trenta giorni previsti dall'art. 4 del d.lgs. 231/2002; la decorrenza degli interessi moratori dal 180° giorno anziché dal 30° giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento, previsto dallo stesso art.4; il saggio di interesse dell'1 per cento anziché dell'8 per cento (1 per cento tasso BCE, più sette punti di maggiorazione) stabilito dall'art. 5.

² Malgrado l'entrata in vigore della direttiva 2000/35/CE i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali continuano ad essere un problema generale della UE. Inoltre, in vari Stati membri, la lunghezza dei periodi di pagamento contrattuali è ritenuta ingiustificata quando nelle transazioni sono coinvolte Amministrazioni pubbliche. Ed è per questo che è stata presentata nel corso del 2009 dalla Commissione europea una proposta di direttiva – attualmente in discussione al Parlamento europeo – per sostituire ed abrogare la citata direttiva, introducendo strumenti aggiuntivi per ridurre i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, abbreviare i periodi di pagamento per le Amministrazioni pubbliche e sanzionare con maggiore fermezza i comportamenti scorretti. Anche sul versante interno si registra una iniziativa legislativa recante disposizioni in favore delle imprese che subiscono ritardi nei pagamenti da parte della pubblica Amministrazione. Con essa si prevede, fra l'altro, le possibilità di compensazione fra crediti e debiti verso le varie pubbliche Amministrazioni, nonché l'utilizzo dei crediti "incagliati" quale garanzia verso le pubbliche Amministrazioni.

internet delle Amministrazioni interessate. Ad un primo esame, la normativa in questione non sembra aver ricevuto la necessaria integrale e rapida attuazione.

Inoltre, allo scopo di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il numero 2 della stessa lettera a) prevede una specifica responsabilità di carattere disciplinare e amministrativa del funzionario delle pubbliche Amministrazioni chiamato ad adottare provvedimenti che comportano impegni di spesa.

Ad esso è infatti posto l'obbligo del preventivo accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti sia con i relativi stanziamenti di bilancio, sia con le regole di finanza pubblica.

Per ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, il numero 3 estende a tutte le pubbliche Amministrazioni individuate dal citato elenco dell'Istat – ad eccezione delle regioni e delle province autonome – l'attività di analisi e di revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle risorse di bilancio prevista per i Ministeri dall'art. 9, comma – *1ter*, del decreto-legge n. 185 del 2008 (convertito dalla legge n. 2/2009)³.

In relazione alle situazioni debitorie già in essere alla data di entrata in vigore del decreto, l'art. 9 lettera b dispone l'accertamento, con decreto del Ministro dell'economia, dei crediti esigibili nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2008 per somministrazioni, forniture ed appalti, ai fini della loro liquidazione.

L'ammontare di tali crediti, iscritti nel conto dei residui passivi del bilancio dello Stato per l'anno 2009, avrebbe dovuto essere definito con tale decreto - non emanato - attraverso una apposita rilevazione straordinaria.

I crediti in parola sono, comunque, diventati liquidabili nei limiti delle risorse a tal fine rese disponibili con la legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'esercizio 2009.

E' da notare che di complessivi 14 miliardi di integrazioni di cassa proposte dal disegno di legge di assestamento, la gran parte riguarda i Fondi di riserva, con particolare riferimento ai fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti sia di parte corrente che in conto capitale, che sono incrementati di 5 miliardi (in competenza e in cassa). Ulteriori 5,5 miliardi sono iscritti in aumento del Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa.

Si rammenta, peraltro, che il successivo art. 9*bis* dello stesso decreto-legge n. 78 – recante deroghe alla disciplina del patto di stabilità per gli enti locali per il 2009 – con riferimento ai pagamenti in conto capitale effettuati nel corso del 2009, ha posto a carico dei fondi per la riassegnazione dei residui passivi perenti la compensazione degli effetti finanziari, in termini di minori risparmi degli enti locali, per 2.250 milioni.

Inoltre, in data 3 luglio 2009 è stata emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri una direttiva, rivolta alle Amministrazioni dello Stato, per l'adozione con la massima celerità di ogni opportuna iniziativa, anche di natura organizzativa, funzionale e procedurale, finalizzata a rendere tempestivi i pagamenti in favore di imprese private delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, al fine di fornire un supporto al sistema produttivo nell'attuale situazione economica-finanziaria del Paese. Allo scopo, le predette Amministrazioni sono state invitate a provvedere ad emettere, non oltre il primo agosto 2009, i titoli di pagamento per crediti esigibili vantati dalle medesime imprese.

La direttiva ha previsto a tal fine l'adozione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, degli atti occorrenti per l'attribuzione alle suddette Amministrazioni di un iniziale ammontare di risorse finanziarie, in termini di cassa, pari a 7 miliardi di euro nelle more di approvazione del disegno di legge di assestamento per l'anno 2009.

2. Come si è detto, il ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche non costituisce una novità degli ultimi anni.

³ Come già previsto per i Ministeri, la disposizione in esame prevede che i risultati delle analisi svolte dalle singole Amministrazioni pubbliche siano illustrati in appositi rapporti redatti in conformità con quanto stabilito dal comma *1quater* del citato art. 9 del DL n. 185/2008, sulla base di indicazioni fornite con circolare del Ministero dell'economia e delle finanze; circolare che avrebbe dovuto essere adottata entro il 30 giugno 2009, ma che non risulta ancora emanata.

All'origine del fenomeno persiste una serie di cause normative, organizzative e procedurali.

In primo luogo, la funzione di effettivo controllo dei flussi di spesa via via attribuita al bilancio di cassa, non è stata accompagnata, fino alla metà del decennio in corso, da una parallela diminuzione degli impegni. Per lungo tempo, infatti, per contenere l'evoluzione della spesa non si è ritenuto di intervenire sugli stanziamenti di competenza, attraverso anche una necessaria riconsiderazione della legislazione di spesa.

Ne è derivato un ingente accumulo di residui passivi, che non sempre peraltro corrispondono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

La strada del taglio lineare degli stanziamenti di competenza – intrapresa in anni più recenti – ha, d'altro canto, provocato ulteriori inconvenienti, a più riprese sottolineati dalla Corte nelle ultime relazioni annuali.

A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – in gran parte legato alla commistione fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria, nonché alla persistenza di obsolete e farraginose procedure contabili – si sono così create sacche di debiti pregressi in numerose Amministrazioni, debiti ripianati episodicamente e parzialmente attraverso fondi variamente denominati⁴. Ciò costituisce l'ulteriore segnale della crisi dell'annualità del bilancio e negativamente rifluisce sulla stessa reale rappresentatività dei conti consuntivi.

L'accumulo di debiti fuori bilancio può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare e per pregiudicare la stabilità dei conti⁵.

In tale contesto si ribadisce la validità dell'iniziativa assunta dal Ministro dell'economia e delle finanze – con circolare n. 7 del 5 febbraio 2008 – per conoscere, in materia sistematica, il quadro della complessiva esposizione debitoria e che ha dato luogo alla ricognizione dei debiti fuori bilancio in essere al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008.

In via generale, va rilevato che il fenomeno di per sé confligge con una corretta gestione del bilancio, che dovrebbe escludere per definizione l'assunzione a carico dell'erario di obbligazioni verso terzi al di là delle dotazioni disponibili o, comunque, non precedute dalle prescritte procedure contabili⁶. Le difficoltà gestionali andrebbero avviate a soluzione attraverso un profondo processo di riqualificazione della spesa e una migliore programmazione dell'azione amministrativa, piuttosto che facendo ricorso a sostanziali violazioni dei profili fondanti del vigente ordinamento contabile.

Anche in tale ottica dovrebbero essere sfruttate le potenzialità offerte dalla maggiore flessibilità previsionale e gestionale introdotta dalla recente riforma del bilancio (legge 196 del 2009).

Sul ritardo dei pagamenti ha influito anche la disposizione della legge finanziaria per il 2008, che ha ridotto da sette a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri di conto capitale, anticipando pertanto la loro perenzione amministrativa.

L'aspetto più rilevante dell'avvenuto accorciamento dei termini per la perenzione amministrativa dei residui propri di conto capitale sembra consistere – in un'ottica di corto respiro – nel sostanziale rinvio dei pagamenti dovuti, con ciò aggravando la futura gestione del bilancio.

Trattasi di un profilo rilevante, ove si tenga conto dei possibili negativi riflessi in caso di contestazioni da parte dei creditori, connesse anche ai tempi lunghi delle procedure per la

⁴ Va ricordato, fra l'altro che con il DL n. 185/2008, articolo 9, è stata definita una procedura volta a far fronte alle situazioni debitorie pregresse formatesi nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2008, a valere sulle disponibilità dell'autorizzazione di spesa prevista dall'art. 15bis, comma 12, del decreto legge 81/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge 127 del 2007 (c.d. Iva-auto).

⁵ Non a caso con le leggi di assestamento per il 2008 e per il 2009, sotto la spinta anche della contabilizzazione delle partite regolatorie e del ripiano dei debiti pregressi, il limite del saldo netto da finanziare fissato dalle rispettive leggi finanziarie è stato largamente superato.

⁶ In tema di provvedimenti di riconoscimento di debito si veda da ultimo la deliberazione n. 3/2010P del 18 febbraio 2010, con cui la Sezione centrale di legittimità su atti del Governo e della Amministrazioni dello Stato – basandosi sulla giurisprudenza consolidata della Corte dei conti – ha ribadito che il riconoscimento di debito non può essere utilizzato per eludere norme cogenti, ivi comprese quelle contabili, quali l'effettuazione di spese oltre le disponibilità di bilancio o in violazione dei principi di annualità e competenza.

reiscrizione in bilancio delle relative somme e, talora, all'eventuale insufficienza degli stanziamenti allocati nello specifico fondo.

Anziché ricorrere ad una congiunturale ed episodica manovra di accelerazione dei pagamenti ci sarebbe bisogno, (per non sottoporre l'Amministrazione allo stress di continui altalenanti orientamenti normativi, volti ora all'imposizione di vincoli alla spesa, ora al loro superamento, ora ad un non sempre razionale mix di misure restrittive ed espansive) di adeguati interventi sul corpo della legislazione contabile, ormai superata, e di una mirata riorganizzazione degli uffici preposti alla gestione della spesa.

Necessaria appare, altresì, una corretta programmazione della spesa, al cui interno si provveda prioritariamente ad approntare le risorse finanziarie per fronteggiare le occorrenze connesse ai rapporti contrattuali in essere. Solo successivamente, negli spazi residui, dovrebbero essere preordinati i mezzi per l'avvio di iniziative nuove o, comunque, discrezionali.

Utile allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse potrebbe risultare anche la *spending review* avviata con la legge finanziaria per il 2007 e confermata, per i Ministeri, dall'art. 9, comma 1^{ter}, del decreto-legge n. 185 del 2008, nonché estesa – con l'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2009 – alle altre amministrazioni pubbliche incluse nell'elenco adottato dall'Istat, escluse le Regioni e le Province⁷.

3. La manovra di accelerazione dei pagamenti si è giovata dell'incremento delle autorizzazioni di cassa disposto, sostanzialmente, con l'integrazione dei fondi di riserva.

La procedura ha preso avvio, come si è accennato, con l'emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che, sulla base della ricordata direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 2009, ha provveduto – nelle more dell'approvazione della legge di assestamento del bilancio 2009 – ad integrare le dotazioni di cassa dei capitoli di numerosi ministeri, a valere sui fondi allocati nella categoria XII "altre uscite correnti"⁸.

Ne risultano interessate ben 16 categorie di spesa – e non solo quelle contemplate dalla direttiva – per una variazione pari a 7.581 milioni. Va sottolineato, peraltro, che le categorie economiche direttamente prese in considerazione dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sono quelle relative a "Consumi intermedi", "Contributi agli investimenti ad imprese" e "Investimenti fissi lordi", per le quali il complesso dei residui passivi iscritti al 31 dicembre 2008 (a fronte di somministrazioni, forniture ed appalti) ammontava ad oltre 19 miliardi. Le stesse tre categorie hanno beneficiato di risorse supplementari di cassa per 5.586 milioni, con una incidenza del 73,7 per cento sulla predetta variazione totale di 7.581 milioni. E' da aggiungere che circa 1.200 milioni sono stati destinati a finanziare, attraverso i trasferimenti, le dotazioni di cassa delle Amministrazioni locali.

Allo scopo di accelerare i pagamenti verso le imprese, con la legge di assestamento si sono più che quintuplicate le dotazioni di competenza e di cassa del Fondo per la riassegnazione dei residui passivi perenti di conto capitale (da 900 a 4.900 milioni).

Si tratta di una situazione nuova che non trova riscontro nei precedenti esercizi, in cui l'importo del fondo non era stato oggetto di alcuna variazione.

A differenza di quanto osservato per l'omologo fondo di parte corrente, la dotazione aggiuntiva del fondo in questione è stata maggiormente utilizzata, anche se 1.377 milioni risultano non impiegati.

⁷ Sulla corretta applicazione delle disposizioni recate dal citato art. 9, comma 1 lett a) - compresa l'attività di revisione della spesa delle altre pubbliche amministrazioni – il Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe dovuto emanare entro 30 giorni dall'entrata in vigore del DL n. 78 un apposito decreto, che non risulta ancora emanato.

⁸ In questa sede va comunque evidenziata la crescente perdita di significatività della classificazione economica della spesa statale. Ci si riferisce, in particolare, all'appostazione in bilancio dei cosiddetti macrocapitoli (presenti, soprattutto, nelle categorie II e XXI), per i quali manca, il più delle volte, una puntuale qualificazione della spesa a livello di articolo. Ciò, finisce, di fatto, per menomare in maniera rilevante la stessa trasparenza dei fenomeni gestionali.

E' da aggiungere che il 52,5 per cento delle somme utilizzate riguarda "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" e "contributi agli investimenti ad imprese"; categorie queste per le quali emerge una provvista di risorse sul fondo pari a 1.850 milioni a fronte di una media del triennio precedente di 234 milioni.

Sul piano complessivo deve rilevarsi, peraltro, che il tasso di utilizzo del fondo (71,9 per cento) è stato sensibilmente inferiore a quelli del 2008 (82,6 per cento) e del 2007 (81,6 per cento).

4. In relazione ai crediti vantati dalle imprese nei confronti delle Amministrazioni locali, l'articolo 9 del citato DL n. 185/2008, al comma *3bis*, ha previsto, per l'anno 2009⁹, la possibilità, da parte di regioni ed enti locali, di certificare, ai creditori che ne facciano istanza, l'esigibilità di crediti per somministrazioni, forniture ed appalti, al fine di consentire la cessione pro soluto a favore di banche o di intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente¹⁰.

L'art. *9bis* del DL n. 78/2009 reca al comma 1 alcune integrazioni del Patto di stabilità interno per gli enti locali per l'anno 2009, il cui impianto generale è definito dall'art. *77bis* del DL 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 133/2008), al fine di escludere dai vincoli del Patto i pagamenti per spese in conto capitale effettuati nel corso dell'anno 2009 dagli enti locali virtuosi. La misura dei pagamenti consentiti in deroga è limitata ad un importo complessivo pari a 2.250 milioni corrispondente al 4 per cento dell'ammontare complessivo dei residui passivi in conto capitale delle province e dei comuni con più di 5000 abitanti. La compensazione finanziaria del predetto importo in termini di indebitamento netto e fabbisogno, è posta, come già accennato, a valere su quota parte delle risorse finanziarie integrative dei Fondi per la riassegnazione dei residui perenti.

I dati di preconsuntivo 2009 (desunti dal Siope)¹¹ mostrano per il complesso delle spese correnti ed in conto capitale un incremento del 3,9 per cento (a fronte del 4,9 per cento del precedente esercizio) per quanto riguarda i Comuni.

Lo stesso aggregato mostra, invece, un calo del 4,5 per cento (contro un segno positivo del 4,6 per cento nel 2008) relativamente alle Province.

Anche sul versante delle Regioni si registra una flessione dei pagamenti dell'1,4 per cento, dopo l'incremento dell'8,3 per cento segnato nel 2008.

L'impatto dei pagamenti consentiti in deroga (pari a 2.250 milioni) non sembra aver inciso in maniera significativa sull'evoluzione dei pagamenti in conto capitale di province e comuni.

Le erogazioni per investimenti fissi, su cui tale misura avrebbe dovuto soprattutto riflettersi, crescono dell'1% con riferimento ai comuni (-3,4 per cento nel 2008) e declinano di un ulteriore 0,6 per cento (a fronte del -7,9 per cento del precedente esercizio) riguardo alle province.

Emerge, comunque, nel caso degli enti locali una difficile conciliabilità tra le norme di accelerazione dei pagamenti verso i fornitori della P.A. e le regole del Patto di stabilità interno.

⁹ Lo stesso comma è stato prorogato anche per l'anno 2010 dal comma 16 dell'art. 1 del decreto- legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010 n. 25.

¹⁰ Le modalità di attuazione dell'art. 9, comma 3 bis, sono state disciplinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 19 maggio 2009.

¹¹ I dati stessi possono essere, peraltro, influenzati dalla presenza di pagamenti da regolarizzare (e di importo diverso nei due esercizi presi a riferimento) e non codificati in specifiche voci di spesa.

Il Patto di stabilità interno e gli strumenti di controllo della spesa delle Amministrazioni locali

Premessa

Nel caso delle Amministrazioni locali, la mancanza di un quadro tendenziale e di uno programmatico limita significativamente la possibilità di valutare gli esiti della gestione e di misurare l'adeguatezza degli strumenti previsti a garanzia del contributo degli enti agli obiettivi complessivi. Tale difficoltà si va ad aggiungere a quelle insite, da un lato, nelle diverse caratteristiche e regole di costruzione dei conti (in termini di contabilità nazionale su cui si basano gli obiettivi di finanza pubblica e di contabilità finanziaria in base ai quali sono tenuti i bilanci delle amministrazioni locali) e, dall'altro, nei mutevoli confini di riferimento per l'operare degli enti pubblici sempre meno corrispondenti alla sola area dell'ente locale a causa del crescente ricorso a società partecipate.

Specie su questi aspetti, quanto previsto di recente dalla riforma delle regole di contabilità, introdotte con la legge 196/2009, rappresenta un progresso indispensabile su cui si misurerà l'effettiva possibilità di avvio del federalismo fiscale.

Per il momento, una valutazione del contributo offerto da ciascun soggetto ai risultati di finanza pubblica e dell'adeguatezza degli strumenti posti a presidio del sistema di coordinamento tra livelli di governo non può che essere parziale. Essa discende dall'osservazione dell'evoluzione dei conti pubblici, dalle modifiche nella composizione e nella dinamica della spesa in rapporto ai risultati conseguiti dalle amministrazioni in riferimento al Patto di stabilità interno e agli altri vincoli posti alla gestione. Gli andamenti rilevati, pur tra differenze contabili a volte anche rilevanti, consentono di porre in rilievo alcuni successi e/o problematiche di funzionamento.

Le amministrazioni locali: obiettivi programmatici e risultati

1. Nel quadro programmatico per il 2009 le amministrazioni locali erano previste conseguire un disavanzo pari allo 0,6 per cento del prodotto.

Come si è visto nell'analisi svolta nella prima parte del rapporto, il contributo delle Amministrazioni locali al risultato complessivo di finanza pubblica è stato anche nel 2009 migliore di quanto ci si attendeva: il disavanzo registrato è stato pari allo 0,4 per cento del prodotto invece dello 0,6 per cento previsto. Un livello migliore soprattutto di quello che si è delineato anche più di recente: nei dati di preconsuntivo contenuti nella Nota di aggiornamento del Programma di stabilità (gennaio 2010) si era indicato infatti un disavanzo in peggioramento pari allo 0,8 per cento del prodotto.

Le uscite complessive sono cresciute nell'anno del 4,3 per cento (contro una crescita del 5,1 per cento dell'anno precedente), un andamento sostanzialmente legato alla spesa in conto capitale. Tali spese registrano, infatti, nell'esercizio una crescita consistente (+17,8 per cento). Un aumento legato, tuttavia, fondamentalmente a un trasferimento alle amministrazioni centrali per la regolazione contabile di somme che le Regioni in anni precedenti avevano "tirato", come anticipi di tesoreria sul conto Irap, in attesa della definizione delle effettive quote spettanti. Al netto di tale voce, la spesa in

conto capitale rimane sostanzialmente invariata (+0,1 per cento). Dopo la flessione registrata negli ultimi anni, crescono dell'1,7 per cento gli investimenti fissi.

La spesa corrente al netto degli interessi aumenta invece del 2,4 per cento, in netta frenata rispetto all'esercizio precedente (+6,9 per cento). I consumi intermedi sono cresciuti nell'anno di circa il 6 per cento, mentre i redditi da lavoro dipendente risultano in flessione (-1,4 per cento). Una variazione quella dei consumi intermedi che se letta al netto dei servizi finanziari imputati (aumentati considerevolmente nell'ultimo esercizio) si riduce di molto (+3,9 per cento), segnalando un significativo rallentamento rispetto agli esercizi precedenti (+6,2 per cento nel 2007 e +6,9 per cento nel 2008). La forte flessione della spesa per interessi (-16,9 per cento) fa sì che nel complesso la spesa corrente cresca meno del 2 per cento.

Tavola 1

| CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI | | | | | | |
|--|-----------------|----------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| | milioni di euro | | variazioni % | | in % Pil | |
| | 2008 | 2009 | 08/07 | 09/08 | 2008 | 2009 |
| SPESE CORRENTI | 208.405 | 212.406 | 7,0 | 1,9 | 13,3 | 14,0 |
| di cui | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 72.718 | 71.720 | 7,8 | -1,4 | 4,6 | 4,7 |
| Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market | 41.865 | 43.529 | 2,0 | 4,0 | 2,7 | 2,9 |
| Consumi intermedi | 60.394 | 63.730 | 6,4 | 5,5 | 3,9 | 4,2 |
| Interessi passivi | 5.589 | 4.641 | 10,0 | -17,0 | 0,4 | 0,3 |
| SPESE IN C/CAPITALE | 36.210 | 42.649 | -4,5 | 17,8 | 2,3 | 2,8 |
| di cui | | | | | | |
| Investimenti fissi lordi | 26.644 | 26.090 | -2,5 | 1,7 | 1,7 | 1,8 |
| SPESE COMPLESSIVE netto interessi | 239.026 | 250.414 | 5,0 | 4,8 | 15,3 | 16,5 |
| SPESE COMPLESSIVE | 244.615 | 255.055 | 5,1 | 4,3 | 15,6 | 16,8 |
| ENTRATE | | | | | | |
| | 2008 | 2009 | 08/07 | 09/08 | 2008 | 2009 |
| ENTRATE CORRENTI | 224.565 | 234.877 | 6,1 | 4,6 | 14,3 | 15,4 |
| di cui | | | | | | |
| Imposte indirette | 70.452 | 62.775 | -6,3 | -10,9 | 4,5 | 4,1 |
| Imposte dirette | 33.040 | 29.766 | 12,1 | -9,9 | 2,1 | 2,0 |
| Trasferimenti da enti pubblici | 91.297 | 112.155 | 16,2 | 22,9 | 5,8 | 7,4 |
| ENTRATE IN C/CAPITALE | 14.967 | 14.760 | -22,0 | -1,4 | 1,0 | 1,0 |
| ENTRATE COMPLESSIVE | 239.532 | 249.637 | 3,8 | 4,2 | 15,3 | 16,4 |
| Indebitamento | -5.083 | -5.418 | | | -0,3 | -0,4 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat.

Le entrate totali sono cresciute del 4,2 per cento, raggiungendo il 16,4 per cento del prodotto (15,3 per cento nel 2008). Le entrate tributarie si sono ridotte rispetto al 2008: gli sgravi in materia di Irap e le esenzioni dall'Ici, ma soprattutto il rallentamento della crescita sono alla base della flessione nel gettito sia delle imposte indirette (-10,9 per cento) sia delle imposte dirette (-9,9 per cento). Particolarmente forte è risultato l'incremento dei trasferimenti pubblici correnti, cresciuti nell'anno del 22,8 per cento (+16,2 per cento nel 2008).

I risultati delle amministrazioni regionali.

2. Tra le amministrazioni locali le Regioni realizzano un sensibile miglioramento del proprio contributo in termini di indebitamento netto: da un disavanzo pari allo 0,3 per cento del prodotto nel 2008 si passa ad un 0,15 per cento nell'esercizio 2009.

Le spese complessive sono cresciute nell'anno del 4,4 per cento, in decelerazione rispetto al 2008 che aveva segnato un +7,1 per cento. Una crescita da ricondurre sia alle spese correnti, aumentate nell'anno del 3 per cento (il 5,2 per cento nel 2008), ma soprattutto alle spese in conto capitale, che sono cresciute in misura significativa (+12,1 per cento) interrompendo una tendenza riflessiva evidenziata fino al 2007. Già nel 2008, la spesa torna a crescere ma soprattutto per l'inclusione, in sede di revisione delle stime, tra gli altri trasferimenti in conto capitale, di somme corrisposte dalle Regioni alle asl relative alla copertura di disavanzi pregressi. La crescita del 2009 è poi connessa, come si è visto in precedenza, alla registrazione tra gli altri trasferimenti in conto capitale di una rilevante regolazione contabile (6.060 milioni) tra Regioni e Stato intervenuta nell'anno. Al netto di questi due importi, il quadro muta significativamente: la spesa in conto capitale continua a ridursi nel 2008 e cresce nel 2009 del 6,6 per cento. Il profilo di crescita della spesa complessiva delle Regioni si conferma in riduzione (dal 4,3 per cento del 2008 a circa il 3,5 per cento del 2009).

L'aumento della spesa corrente è stato trainato dai consumi intermedi (+4,7 per cento rispetto al 2008) e dai contributi alla produzione. Dopo la crescita del 2007 e del 2008 (rispettivamente +52,4 per cento e + 12,1 per cento), la spesa per interessi ha segnato una contrazione (-15,5 per cento). Sull'andamento della spesa per consumi intermedi pesa anche l'andamento crescente dei servizi finanziari imputati passati dai 228 milioni del 2008 a oltre 540 del 2009.

Tavola 2

| CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI | | | | | | |
|---|----------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--|
| | mln di euro | | variazioni % | | in % Pil | |
| | 2008 | 08/07 | 09/08 | 2008 | 2009 | |
| SPESE CORRENTI | 139.336 | 5,2 | 3,0 | 8,9 | 9,4 | |
| di cui | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 6.006 | 5,2 | 1,0 | 0,4 | 0,4 | |
| Consumi intermedi | 4.534 | 1,9 | 4,7 | 0,3 | 0,3 | |
| Trasferimenti ad enti pubblici | 113.271 | 5,2 | 3,2 | 7,2 | 7,7 | |
| Interessi passivi | 1.869 | 12,1 | -15,5 | 0,1 | 0,1 | |
| SPESE IN C/CAPITALE | 25.351 | 19,1 | 12,1 | 1,6 | 1,9 | |
| di cui | | | | | | |
| Investimenti fissi lordi | 4.542 | 5,5 | 5,2 | 0,3 | 0,3 | |
| Contributi agli investimenti | 16.201 | -3,1 | 1,2 | 1,0 | 1,1 | |
| SPESE COMPLESSIVA (netto interessi) | 162.818 | 7,1 | 4,6 | 10,4 | 11,2 | |
| SPESE COMPLESSIVA | 164.687 | 7,1 | 4,4 | 10,5 | 11,3 | |
| | | | | | | |
| | mln di euro | | variazioni % | | in % Pil | |
| | 2008 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | |
| ENTRATE CORRENTI | 150.268 | 5,5 | 6,6 | 9,6 | 10,5 | |
| di cui | | | | | | |
| Imposte indirette | 50.632 | -4,0 | -13,5 | 3,2 | 2,9 | |
| Imposte dirette | 29.039 | 12,7 | -11,0 | 1,9 | 1,7 | |
| Trasferimenti da enti pubblici | 64.493 | 11,0 | 30,8 | 4,1 | 5,6 | |
| ENTRATE IN C/CAPITALE | 9.654 | -25,3 | -2,8 | 0,6 | 0,6 | |
| ENTRATE COMPLESSIVE | 159.922 | 2,9 | 6,1 | 10,2 | 11,1 | |
| Indebitamento (-) o Accredit.(+) | -4.765 | | | -0,3 | -0,15 | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat (dati provvisori)

Le entrate regionali crescono, nel complesso, del 6,1 per cento (+9,7 per cento nel 2007, +2,9 nel 2008), ma come risultato di un forte aumento dei trasferimenti e una riduzione delle entrate fiscali. Le imposte indirette si riducono del -13,5 per cento (-4 per cento del 2008) e le dirette dell'11 per cento. La contrazione delle indirette è da ricondurre soprattutto al gettito dell'Irap, che cala di oltre 4,6 miliardi rispetto al livello raggiunto nel 2008 (anno in cui aveva registrato una riduzione di 3,3 miliardi), mentre sostanzialmente invariato è il gettito dell'accisa su olii minerali e derivati e della tassa auto. La flessione si accompagna a una forte ripresa dei trasferimenti da enti pubblici (+30,8 per cento), connessa alle somme da reintegrare a copertura delle riduzioni del prelievo sull'Irap disposte dall'amministrazione centrale, al calo dei tributi posti a copertura della spesa sanitaria e al fluire di risorse fino ad ora rimaste bloccate per l'operare di diversi fattori (i tempi richiesti per l'esaurimento delle verifiche in materia sanitaria e i ritardi nella definizione dell'intesa tra le Regioni sul riparto in applicazione del decreto 56/2000).

Il patto di stabilità interno delle Regioni nel 2009

3. I dati di contabilità nazionale indicano da un lato una riduzione dell'indebitamento, ma dall'altro un andamento della spesa non sanitaria non in linea con quanto previsto in occasione della manovra correttiva del giugno 2008.

Con le misure di modifica del Patto di stabilità interno per il 2009 si mirava ad ottenere una correzione della spesa complessiva al netto della spesa sanitaria (soggetta ad altro meccanismo di contenimento) di circa 1,5 miliardi (relazione tecnica al DL 112/2008), attraverso la previsione di un tetto alla crescita della spesa rilevante per il Patto, posta in riduzione dello 0,6 per cento rispetto al livello del 2008. I dati di contabilità nazionale forniscono a consuntivo una rappresentazione diversa: le uscite complessive al netto di quanto trasferito per la sanità crescono nel 2009 di oltre il 14 per cento (poco meno del 4 per cento al netto dei 6.060 milioni per la regolazione contabile con lo Stato).

Risultato su cui possono aver pesato, da un lato, la traduzione del meccanismo previsto con il Patto da dati di contabilità economica a dati finanziari e, dall'altro, le misure di alleggerimento del quadro normativo con cui le Regioni erano chiamate a contribuire ai risultati complessivi di finanza pubblica.

Nel 2009 non muta, infatti, l'impianto di base della disciplina del Patto di stabilità interno per le Regioni introdotto con la finanziaria per il 2007 e il DL 112/2009. Si conferma la rilevazione dei due obiettivi programmatici (uno per la gestione di cassa e l'altro per la gestione di competenza) riferiti al complesso delle spese finali¹.

¹ Rimane immutato anche il sistema sanzionatorio come previsto per il triennio 2008-2011 dal DL 112/08. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno la Regione o la provincia autonoma inadempiente non può nell'anno successivo a quello dell'inadempienza impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, né ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. I mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione. Inoltre per gli enti inadempienti al patto di stabilità interno è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale (ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione

I livelli prefissati sono definiti ricalcolando l'obiettivo programmatico per il 2008 (pari al complesso delle spese finali dell'anno 2005 diminuito dell'1,8 per cento e diminuite dei finanziamenti correnti e in c/capitale UE del 2007), aumentato del 2,5 per cento. Tale valore è poi ridotto dello 0,6 per cento per individuare l'obiettivo 2009.

Per ciascuna Regione a statuto speciale e provincia autonoma le modalità del concorso al conseguimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno sono concordate con il Ministero dell'economia e delle finanze in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica².

Modifiche vengono, invece apportate alla determinazione delle spese finali rilevanti per il Patto, andando oltre l'esclusione delle spese previste originariamente³.

Con il DL 5/2009 si è prevista la possibilità di escludere dalle spese rilevanti per il Patto, da un lato, quelle di natura corrente relative ad interventi correlati ai finanziamenti dell'UE (con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale) e, dall'altro, le maggiori spese correnti realizzate con la quota di finanziamento nazionale riconducibili agli assi prioritari "Adattabilità e "Occupabilità" conseguenti all'accordo Stato e Regioni del 26 febbraio 2009 in materia di interventi per affrontare la crisi economica.

Il DL 78/2009, nel quadro degli interventi per accelerare pagamenti delle amministrazioni pubbliche, ha poi disposto la esclusione dei pagamenti agli enti locali relativi a residui passivi di parte corrente.

Con lo stesso DL 5/2009 si è prevista, infine, la possibilità di rideterminare l'obiettivo programmatico delle Regioni per un ammontare pari all'entità dei pagamenti che le stesse Regioni autorizzano ad escludere dal saldo finanziario degli enti locali.

I primi risultati del monitoraggio delle Regioni

4. Secondo i primi dati del monitoraggio⁴, dodici delle Regioni a statuto ordinario hanno rispettato gli obiettivi previsti. Due Regioni (Molise e Campania) hanno mancato il limite in termini di sola cassa. Una (Puglia) non ha conseguito gli obiettivi sia in termini di cassa che di competenza. Allo stato per tali Regioni potrebbero scattare le sanzioni previste per gli enti inadempienti.

in atto). E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del divieto.

² Le Regioni a statuto speciale e le province autonome, le quali hanno tutte competenza legislativa primaria in materia di enti locali (ordinamento e finanza) estendono l'applicazione del Patto agli enti locali dei rispettivi territori e, se lo ritengono opportuno, agli enti strumentali che da essa dipendono.

Per le Regioni a statuto speciale sono escluse dal computo le spese relative alle funzioni le cui competenze sono direttamente esercitate in applicazione di specifiche norme di attuazione dello Statuto di autonomia:

trasferimenti agli enti locali (Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta; Provincia autonoma di Trento e di Bolzano); spese per il personale e il funzionamento delle scuole statali (Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento e di Bolzano); pensioni e assegni invalidi civili (Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento e di Bolzano); funzioni prefettizie del presidente della Regione (VDA); servizi antincendio e corpo forestale (VDA).

³ Si tratta delle spese per la sanità, cui si applica la specifica disciplina di settore, delle spese per la concessione di crediti che, in quanto trattandosi di operazioni finanziarie, non sono rilevanti ai fini del conto economico delle amministrazioni pubbliche, delle spese sostenute per la corresponsione alle aziende di trasporto pubblico locale degli importi ad esse assegnati e delle spese in conto capitale per interventi correlati ai finanziamenti dell'UE.

⁴ L'esame dei risultati relativi al Patto per le Regioni a statuto ordinario e speciale si basa sui dati trasmessi dagli enti entro il 28 aprile 2010. Si tratta dei dati di 15 Regioni a statuto ordinario e di 5 Regioni e 2 province a statuto speciale.

IL PATTO DI STABILITÀ. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (RSO) NEL 2009 – PAGAMENTI

(milioni di euro)

| PAGAMENTI | Totale | | variazioni percentuali | Nord | | variazioni percentuali | Centro | | variazioni percentuali | Sud | | variazioni percentuali |
|---|----------------|----------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|
| | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 |
| TOTALE TITOLO 1° | 113.997 | 109.437 | -4,0 | 51.986 | 53.325 | 2,6 | 31.113 | 26.740 | -14,1 | 30.898 | 29.372 | -4,9 |
| Spese per la sanità | 96.226 | 90.185 | -6,3 | 43.694 | 44.896 | 2,8 | 26.986 | 21.599 | -20,0 | 25.545 | 23.690 | -7,3 |
| Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 TPL | 524 | 500 | -4,7 | 275 | 278 | 1,0 | 80 | 98 | 23,3 | 170 | 124 | -27,1 |
| Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo) | 0 | 1 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 1 | |
| Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali | 406 | 487 | 20,1 | 202 | 185 | -8,5 | 28 | 74 | 164,1 | 176 | 228 | 29,9 |
| Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali - | 0 | 90 | | 0 | 19 | | 0 | 0 | | 0 | 72 | |
| Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 9 bis, c. 5, L 102/2009) | 0 | 1.856 | | 0 | 248 | | 0 | 1.269 | | 0 | 339 | |
| SPESE CORRENTI NETTE | 16.841 | 16.317 | -3,1 | 7.814 | 7.700 | -1,5 | 4.019 | 3.699 | -7,9 | 5.008 | 4.919 | -1,8 |
| TOTALE TITOLO 2° | 12.838 | 15.043 | 17,2 | 4.997 | 5.229 | 4,6 | 2.325 | 2.682 | 15,4 | 5.516 | 7.132 | 29,3 |
| Spese per la sanità | 653 | 1.199 | 83,5 | 177 | 380 | 114,8 | 205 | 338 | 64,9 | 272 | 481 | 77,2 |
| Spese per concessione di crediti | 130 | 204 | 56,1 | 126 | 149 | 17,9 | 3 | 37 | 1.280,4 | 2 | 18 | 1.041,6 |
| Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo) | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | |
| Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali | 1.533 | 1.901 | 24,1 | 149 | 240 | 60,9 | 197 | 157 | -20,5 | 1.187 | 1.505 | 26,8 |
| SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE | 10.521 | 11.739 | 11,6 | 4.545 | 4.461 | -1,9 | 1.920 | 2.150 | 12,0 | 4.057 | 5.128 | 26,4 |
| RISULTATO SPESE FINALI | 27.362 | 28.056 | 2,5 | 12.359 | 12.160 | -1,6 | 5.939 | 5.850 | -1,5 | 9.065 | 10.047 | 10,8 |
| OBIETTIVO PROGRAMMATICO SPESE FINALI | 0 | 26.554 | | 0 | 12.423 | | 0 | 6.040 | | 0 | 8.090 | |
| QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art. 7-quater, della L 33/2009) | 0 | 258 | | 0 | 156 | | 0 | 101 | | 0 | 0 | |
| OBIETTIVO SPESE FINALI RIDETERMINATO | 0 | 26.296 | | 0 | 12.267 | | 0 | 5.939 | | 0 | 8.090 | |
| DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO | 0 | 1.760 | | 0 | -107 | | 0 | -89 | | 0 | 1.956 | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO : I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (RSO) NEL 2009 - IMPEGNI

(milioni di euro)

| IMPEGNI | Totale | | variazioni percentuali | Nord | | variazioni percentuali | Centro | | variazioni percentuali | Sud | | variazioni percentuali |
|---|----------------|----------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|
| | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 |
| TOTALE TITOLO 1° | 115.109 | 110.437 | -4,1 | 53.039 | 53.470 | 0,8 | 32.569 | 27.496 | -15,6 | 29.502 | 29.471 | -0,1 |
| Spese per la sanità | 95.953 | 89.150 | -7,1 | 44.246 | 44.380 | 0,3 | 27.661 | 21.498 | -22,3 | 24.045 | 23.272 | -3,2 |
| Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 TPL | 587 | 644 | 9,7 | 325 | 310 | -4,6 | 88 | 169 | 92,3 | 174 | 165 | -5,2 |
| Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo) | 0 | 2 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 2 | |
| Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali | 493 | 850 | 72,3 | 208 | 262 | 26,1 | 96 | 231 | 141,1 | 189 | 356 | 88,1 |
| Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali - esclusa quota europea (art. 7-ter, c. 18 e 19, L. n. 33/2009) | 0 | 192 | | 0 | 80 | | 0 | 3 | | 0 | 110 | |
| SPESE CORRENTI NETTE | 18.078 | 19.598 | 8,4 | 8.260 | 8.438 | 2,2 | 4.724 | 5.595 | 18,4 | 5.095 | 5.566 | 9,3 |
| TOTALE TITOLO 2° | 16.881 | 17.958 | 6,4 | 5.651 | 5.680 | 0,5 | 4.352 | 4.610 | 5,9 | 6.878 | 7.667 | 11,5 |
| Spese per la sanità | 1.113 | 1.660 | 49,2 | 308 | 457 | 48,4 | 553 | 423 | -23,5 | 252 | 780 | 209,3 |
| Spese per concessione di crediti | 168 | 476 | 182,9 | 162 | 244 | 50,7 | 3 | 187 | 5.300,6 | 3 | 45 | 1.569,8 |
| Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo) | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | |
| Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali | 1.449 | 2.279 | 57,3 | 249 | 181 | -27,2 | 146 | 454 | 211,4 | 1.054 | 1.644 | 56,0 |
| SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE | 14.151 | 13.541 | -4,3 | 4.932 | 4.797 | -2,7 | 3.650 | 3.546 | -2,9 | 5.570 | 5.198 | -6,7 |
| RISULTATO SPESE FINALI | 32.229 | 33.140 | 2,8 | 13.191 | 13.235 | 0,3 | 8.374 | 9.140 | 9,2 | 10.664 | 10.764 | 0,9 |
| OBIETTIVO PROGRAMMATICO SPESE FINALI | 0 | 34.064 | | 0 | 13.401 | | 0 | 9.540 | | 0 | 11.123 | |
| DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE FINALI E OBIETTIVO PROGRAMMATICO | 0 | -924 | | 0 | -166 | | 0 | -399 | | 0 | -359 | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tali andamenti hanno fatto sì che le Regioni a statuto ordinario, nel complesso, non hanno conseguito l'obiettivo posto dal Patto in termini di pagamenti, mentre il livello in termini di impegni risulta ampiamente rispettato. I pagamenti eccedenti l'obiettivo sono stati 1,8 miliardi. Per gli impegni, invece a fronte dei 34,1 miliardi obiettivo, le Regioni si sono fermate a 32,2 miliardi.

Rispetto al 2008 i pagamenti netti nel complesso aumentano del 2,5 per cento mentre gli impegni conoscono un incremento dell'2,8 per cento. Un risultato, nel caso dei pagamenti, frutto di una significativa flessione della parte corrente (-3,1 per cento) e di una forte crescita (+11,6 per cento) di quella in conto capitale. Opposte i risultati in termini di impegni: crescono di poco più dell'8 per cento gli impegni correnti a fronte di una flessione del 4,3 per cento di quelli in conto capitale.

Di rilievo risultano le differenze ove si guardi ai risultati in termini di pagamenti per aree territoriali. Nelle Regioni del Nord i pagamenti rilevanti per il patto flettono sia in termini correnti che in conto capitale. Nelle Regioni Centrali e del Sud a fronte di una spesa corrente netta in riduzione (rispettivamente -7,9 e -1,8 per cento) corrisponde una forte crescita di pagamenti in conto capitale (rispettivamente +12 e +26,4 per cento). Si tratta tuttavia di andamenti non generalizzati: nel centro sono Toscana e Lazio a presentare una forte crescita della spesa in conto capitale. Nel Sud l'aumento è dovuto alle Regioni (Molise Campania e Puglia) che non rispettano gli obiettivi del Patto.

In termini di impegni le Regioni Nord presentano una crescita contenuta delle spese correnti a fronte di un forte calo di quelle in conto capitale. Nel Centro gli impegni correnti crescono di oltre il 18 per cento a fronte di un calo più contenuto della spesa in conto capitale (-2,9 per cento). Il risultato è in questo caso condizionato dall'andamento della spesa della regione Lazio che con un forte aumento degli impegni correnti segna il risultato dell'area e controverte i risultati riflessivi delle altre realtà territoriali. Anche nelle Regioni del Mezzogiorno l'andamento degli impegni correnti (+9,3 per cento) è il risultato di andamenti crescenti nelle grandi realtà territoriali (Campania e Puglia) solo in parte compensato dalla tendenza riflessiva delle piccole Regioni. Generale (con l'eccezione della Campania) è la flessione degli impegni netti per spesa in conto capitale.

Nel caso delle Regioni a statuto speciale (RSS), l'obiettivo risulta invece rispettato sia in termini di pagamenti che di impegni. Solo la Sicilia nei pagamenti presenta valori eccedenti.

Nelle RSS la spesa complessiva netta si riduce del 0,6 per cento in termini di pagamenti e del 2,7 per cento in impegni. Un risultato guidato dalla variazione della spesa in conto capitale netta (- 4,5 i pagamenti, - 10 gli impegni) cui si accompagna una limitata crescita sia dei pagamenti che degli impegni correnti (+1,7 per cento).

Anche in questo caso sono differenti gli andamenti per area territoriale. Le Regioni del nord conseguono l'obiettivo con un aumento dei pagamenti di parte corrente cui consegue una riduzione di quella di parte capitale (sia in termini di pagamenti che di impegni). Un risultato in termini di spesa corrente da ricondurre alle Province autonome mentre le altre Regioni presentano risultati stabili o in lieve flessione. Nelle due Regioni meridionali ad una sostanziale invarianza della spesa corrente corrisponde un calo di quella in conto capitale particolarmente netto nella regione Sardegna che vede dimezzati gli impegni netti in conto capitale rispetto al 2008.

Nel complesso, quindi, si conferma il mancato conseguimento da parte delle Regioni dell'obiettivo posto in termini di pagamenti; per quello che riguarda invece gli impegni, il limite previsto risulta ampiamente rispettato.

I risultati del monitoraggio consentono alcune osservazioni sull'operare del meccanismo che regola il contributo regionale agli obiettivi di finanza pubblica.

Tavola 4

IL PATTO DI STABILITÀ. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE (RSS) NEL 2009 – PAGAMENTI

(milioni di euro)

| PAGAMENTI | Totale RSS | | variazioni percentuali | Nord | | variazioni percentuali | Sud | | variazioni percentuali |
|---|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|
| | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 |
| TOTALE TITOLO 1° | 32.198 | 33.615 | 4,4 | 10.663 | 12.928 | 21,2 | 21.535 | 20.687 | -3,9 |
| Spese per la sanità | 17.717 | 16.883 | -4,7 | 4.314 | 5.187 | 20,2 | 13.403 | 11.695 | -12,7 |
| Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 TPL | 8 | 24 | 187,5 | 0 | 0 | | 8 | 24 | 187,5 |
| Spese non considerate in sede di accordo | 3.769 | 5.498 | 45,9 | 2.826 | 4.012 | 42,0 | 943 | 1.486 | 57,5 |
| Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali | 55 | 97 | 77,5 | 7 | 10 | 34,7 | 48 | 88 | 83,9 |
| Maggiori spese accordo ammortiz. sociali | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | |
| Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 9 bis, c. 5, L 102/2009) | 0 | 287 | | 0 | 10 | | 0 | 277 | |
| SPESE CORRENTI NETTE | 10.649 | 10.826 | 1,7 | 3.516 | 3.708 | 5,5 | 7.133 | 7.118 | -0,2 |
| TOTALE TITOLO 2° | 8.641 | 9.108 | 5,4 | 4.427 | 5.219 | 17,9 | 4.214 | 3.889 | -7,7 |
| Spese per la sanità | 414 | 474 | 14,6 | 213 | 283 | 32,9 | 201 | 191 | -4,9 |
| Spese per concessione di crediti | 57 | 531 | 831,7 | 54 | 530 | 889,0 | 3 | 1 | -83,9 |
| Spese non considerate in sede di accordo | 880 | 1.218 | 38,4 | 880 | 1.218 | 38,4 | 0 | 0 | |
| Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali | 956 | 835 | -12,6 | 23 | 42 | 80,1 | 933 | 794 | -15,0 |
| SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE | 6.334 | 6.050 | -4,5 | 3.258 | 3.146 | -3,4 | 3.076 | 2.903 | -5,6 |
| RISULTATO SPESE FINALI | 16.983 | 16.876 | -0,6 | 6.773 | 6.855 | 1,2 | 10.209 | 10.021 | -1,8 |
| OBIETTIVO DETERMINATO IN SEDE DI ACCORDO | 0 | 16.935 | | 0 | 6.927 | | 0 | 10.008 | |
| QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art. 7-quater, c. 1, 2 e 3 della L 33/2009) | 0 | 0 | | 0 | 0 | | 0 | 0 | |
| OBIETTIVO RIDETERMINATO | 0 | 16.935 | | 0 | 6.927 | | 0 | 10.008 | |
| DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO | 0 | -60 | | 0 | -73 | | 0 | 13 | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

IL PATTO DI STABILITÀ. I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE (RSS) NEL 2009 - IMPEGNI

(milioni di euro)

| IMPEGNI | Totale RSS | | variazioni percentuali | Nord | | variazioni percentuali | Sud | | variazioni percentuali |
|---|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|---------------|---------------|------------------------|
| | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 | 2008 | 2009 | 09/08 |
| TOTALE TITOLO 1° | 35.293 | 33.720 | -4,5 | 11.847 | 12.226 | 3,2 | 23.446 | 21.494 | -8,3 |
| Spese per la sanità | 18.860 | 16.475 | -12,6 | 4.510 | 4.790 | 6,2 | 14.350 | 11.685 | -18,6 |
| Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 TPL | 18 | 35 | 94,0 | 0 | 4 | | 18 | 31 | 70,7 |
| Spese non considerate in sede di accordo | 4.740 | 5.125 | 8,1 | 3.587 | 3.586 | 0,0 | 1.153 | 1.539 | 33,5 |
| Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali | 50 | 249 | 402,1 | 15 | 14 | -3,1 | 35 | 235 | 575,5 |
| Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali | 0 | 11 | | 0 | 11 | | 0 | 0 | |
| SPESE CORRENTI NETTE | 11.626 | 11.824 | 1,7 | 3.736 | 3.820 | 2,2 | 7.889 | 8.004 | 1,5 |
| TOTALE TITOLO 2° | 9.969 | 9.525 | -4,5 | 4.724 | 5.223 | 10,6 | 5.246 | 4.302 | -18,0 |
| Spese per la sanità | 849 | 658 | -22,6 | 282 | 336 | 19,1 | 567 | 322 | -43,3 |
| Spese per concessione di crediti | 80 | 633 | 694,6 | 75 | 633 | 743,1 | 5 | 1 | -88,2 |
| Spese non considerate in sede di accordo | 1.018 | 1.029 | 1,1 | 1.018 | 1.029 | 1,1 | 0 | 0 | |
| Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali | 889 | 785 | -11,7 | 47 | 44 | -5,6 | 843 | 741 | -12,1 |
| SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE | 7.133 | 6.421 | -10,0 | 3.302 | 3.182 | -3,6 | 3.831 | 3.238 | -15,5 |
| RISULTATO SPESE FINALI | 18.759 | 18.245 | -2,7 | 7.038 | 7.002 | -0,5 | 11.721 | 11.242 | -4,1 |
| OBIETTIVO DETERMINATO IN SEDE DI ACCORDO | 0 | 19.023 | | 0 | 7.212 | | 0 | 11.812 | |
| DIFFERENZA TRA RISULTATO SPESE FINALI E OBIETTIVO | 0 | -778 | | 0 | -209 | | 0 | -569 | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Va, innanzitutto, rilevato che il mantenimento nella definizione del calcolo degli obiettivi della regola di una piena osservanza degli obiettivi degli esercizi precedenti è risultato determinante nel funzionamento dell'anno 2009. Le Regioni che si sono mantenute nel passato entro i limiti indicati dal Patto hanno potuto beneficiare di un margine di manovra maggiore. Ciò è evidente se si guarda ai dati del Patto raggruppati per area territoriale. Ad esempio, le Regioni del Nord e del Centro hanno un tetto di spesa che nonostante la riduzione prevista (-0,6 per cento rispetto al 2008 "obiettivo" cfr supra) risulta superiore a quello registrato effettivamente nel 2008. Le Regioni del Sud, tra le quali alcune hanno registrato nel recente passato scostamenti significativi rispetto agli obiettivi, presentano un importo obiettivo inferiore di oltre il 10 per cento rispetto al risultato relativo al 2008. Si tratta di una caratteristica del Patto che da un lato compensa la mancanza di meccanismi di recupero degli sfondamenti passati, ma dall'altro rischia di rendere più incerti gli effetti in termini di finanza pubblica.

Le misure di alleggerimento del Patto sono state determinanti nel risultato complessivo solo per alcune Regioni, almeno in termini di cassa. Di particolare rilievo l'esclusione dal Patto delle somme corrisposte agli enti e relative a esercizi pregressi. Nel complesso gli importi scontati sono pari a 1,8 miliardi, di cui 1,2 relativi alla sola regione Lazio. Più limitato l'effetto riconducibile alle spese correnti correlate a finanziamenti UE (in totale una variazione per circa 58 milioni) e a quelle relative agli accordi sugli ammortizzatori sociali (93,8 milioni).

Di rilievo, ma concentrati in poche realtà territoriali, sono poi gli utilizzi della revisione degli obiettivi regionali a fronte di maggiori margini di spesa per le amministrazioni locali. Si tratta di 257,7 milioni messi a disposizione dalle Regioni Piemonte (80,2 milioni), Lombardia (40 milioni), Liguria (2,9 milioni) Emilia (33,4 milioni), Toscana (100 milioni) e Umbria (1,3 milioni).

Le modifiche introdotte al funzionamento del Patto nel 2009 hanno ridotto la dimensione della spesa ad esso soggetta, sia nelle Regioni a statuto ordinario che nelle Regioni a statuto speciale. In termini di pagamenti, la quota di spesa non sanitaria soggetta al Patto si riduce nelle Regioni a statuto ordinario dal 92,3 per cento del 2008 all' 84,8 per cento del 2009. Maggiore la flessione nelle Regioni del Centro (dal 95,3 al 78,1 per cento) e del Sud (dall'86,7 all' 81,6 per cento). Nelle Regioni a statuto speciale si è passati dal 75 per cento del 2008 al 66,5 per cento del 2009. Con una riduzione più rilevante nelle Regioni del Nord.

I risultati del 2009 testimoniano andamenti molto differenziati tra Regioni anche all'interno delle stesse aree territoriali. La spesa complessiva al netto della sanità vede una crescita dei pagamenti rispetto al 2008 del 10 per cento: i pagamenti correnti crescono dell'11,6 per cento mentre la spesa in c/capitale aumenta del 7,5 per cento.

Simili nel complesso i risultati tra Regioni a statuto ordinario (RSO) e Regioni a statuto speciale (RSS) rispettivamente +10,3 +9,6 per cento. Diverso è invece il tasso di variazione della spesa corrente e della spesa in conto capitale (sempre al netto della sanità). Nelle RSO ad una crescita della spesa corrente (+8,3 per cento) ha corrisposto un incremento anche di quella in c/capitale (+13,2 per cento) mentre nelle RSS è la spesa corrente a crescere di oltre il 15 per cento mentre la spesa in conto capitale conosce una seppur lieve flessione (-0,8 per cento).

Tavola 5

LA SPESA REGIONALE NEL TRIENNIO 2007 - 2009

(milioni di euro)

| PAGAMENTI | Totale | | | Nord | | | Centro | | | Sud | | |
|---|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Regioni a statuto ordinario | | | | | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 105.820 | 113.997 | 109.437 | 50.795 | 51.986 | 53.325 | 25.512 | 31.113 | 26.740 | 29.513 | 30.898 | 29.372 |
| Spesa corrente al netto sanità | 16.995 | 17.771 | 19.252 | 7.786 | 8.292 | 8.429 | 4.145 | 4.126 | 5.141 | 5.064 | 5.353 | 5.682 |
| Spesa in conto capitale | 12.928 | 12.838 | 15.043 | 5.027 | 4.997 | 5.229 | 2.231 | 2.325 | 2.682 | 5.670 | 5.516 | 7.132 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 12.017 | 12.054 | 13.640 | 4.618 | 4.694 | 4.700 | 2.067 | 2.117 | 2.307 | 5.333 | 5.243 | 6.633 |
| Spesa complessiva netta | 29.012 | 29.825 | 32.893 | 12.404 | 12.985 | 13.129 | 6.212 | 6.243 | 7.448 | 10.397 | 10.597 | 12.315 |
| Regioni a statuto speciale | | | | | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 29.696 | 32.198 | 33.615 | 10.414 | 10.663 | 12.928 | | | | 19.282 | 21.535 | 20687,109 |
| Spesa corrente al netto sanità | 14.473 | 14.481 | 16.732 | 6.040 | 6.349 | 7.741 | | | | 8.433 | 8.132 | 8.992 |
| Spesa in conto capitale | 8.150 | 8.641 | 9.108 | 4.238 | 4.427 | 5.219 | | | | 3.912 | 4.214 | 3.889 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 7.674 | 8.171 | 8.103 | 3.953 | 4.161 | 4.406 | | | | 3.721 | 4.010 | 3.697 |
| Spesa complessiva netta | 22.147 | 22.651 | 24.835 | 9.993 | 10.510 | 12.147 | | | | 12.154 | 12.142 | 12.689 |
| Totale Regioni | | | | | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 135.516 | 146.195 | 143.052 | 61.209 | 62.649 | 66.253 | 25.512 | 31.113 | 26.740 | 48.795 | 52.433 | 50.059 |
| Spesa corrente al netto sanità | 31.468 | 32.252 | 35.984 | 13.826 | 14.640 | 16.170 | 4.145 | 4.126 | 5.141 | 13.498 | 13.485 | 14.674 |
| Spesa in conto capitale | 21.079 | 21.479 | 24.151 | 9.265 | 9.424 | 10.448 | 2.231 | 2.325 | 2.682 | 9.582 | 9.730 | 11.021 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 19.691 | 20.224 | 21.744 | 8.571 | 8.855 | 9.107 | 2.067 | 2.117 | 2.307 | 9.054 | 9.253 | 10.330 |
| Spesa complessiva netta | 51.160 | 52.476 | 57.728 | 22.397 | 23.495 | 25.276 | 6.212 | 6.243 | 7.448 | 22.551 | 22.738 | 25.004 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Segue Tav. 5
(milioni di euro)

| IMPEGNI | Totale | | | Nord | | | Centro | | | Sud | | |
|---|---------|---------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Regioni a statuto ordinario | | | | | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 110.454 | 115.109 | 110.437 | 51.380 | 53.039 | 53.470 | 27.479 | 32.569 | 27.496 | 31.595 | 29.502 | 29.471 |
| Spesa corrente al netto sanità | 18.167 | 19.157 | 21.286 | 7.770 | 8.792 | 9.090 | 4.943 | 4.908 | 5.998 | 5.453 | 5.456 | 6.199 |
| Spesa in conto capitale | 16.307 | 16.881 | 17.958 | 5.628 | 5.651 | 5.680 | 3.725 | 4.352 | 4.610 | 6.954 | 6.878 | 7.667 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 14.013 | 15.600 | 15.821 | 5.204 | 5.181 | 4.979 | 3.328 | 3.796 | 4.000 | 5.481 | 6.623 | 6.843 |
| Spesa complessiva netta | 32.180 | 34.756 | 37.108 | 12.975 | 13.973 | 14.068 | 8.271 | 8.703 | 9.998 | 10.934 | 12.080 | 13.042 |
| Regioni a statuto speciale | | | | | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 30.653 | 35.293 | 33.720 | 10.555 | 11.847 | 12.226 | | | | 20.097 | 23.446 | 21.494 |
| Spesa corrente al netto sanità | 15.043 | 16.433 | 17.244 | 6.190 | 7.338 | 7.436 | | | | 8.853 | 9.095 | 9.809 |
| Spesa in conto capitale | 8.949 | 9.969 | 9.525 | 4.477 | 4.724 | 5.223 | | | | 4.473 | 5.246 | 4.302 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 8.527 | 9.041 | 8.234 | 4.237 | 4.366 | 4.255 | | | | 4.290 | 4.674 | 3.979 |
| Spesa complessiva netta | 23.569 | 25.474 | 25.479 | 10.426 | 11.704 | 11.690 | | | | 13.143 | 13.770 | 13.788 |
| Totale Regioni | | | | | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 141.107 | 150.403 | 144.156 | 61.935 | 64.886 | 65.696 | 27.479 | 32.569 | 27.496 | 51.693 | 52.948 | 50.965 |
| Spesa corrente al netto sanità | 33.210 | 35.590 | 38.531 | 13.960 | 16.130 | 16.525 | 4.943 | 4.908 | 5.998 | 14.306 | 14.552 | 16.008 |
| Spesa in conto capitale | 25.256 | 26.850 | 27.483 | 10.104 | 10.375 | 10.904 | 3.725 | 4.352 | 4.610 | 11.427 | 12.124 | 11.969 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 22.540 | 24.640 | 24.056 | 9.441 | 9.547 | 9.234 | 3.328 | 3.796 | 4.000 | 9.771 | 11.297 | 10.822 |
| Spesa complessiva netta | 55.749 | 60.230 | 62.586 | 23.401 | 25.677 | 25.759 | 8.271 | 8.703 | 9.998 | 24.077 | 25.849 | 26.830 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Se tuttavia si guarda alle sole Regioni a statuto ordinario che hanno rispettato il Patto si osserva una crescita della spesa corrente netta dell'8,5 per cento e una solo marginale variazione di quella in conto capitale (+0,5 per cento).

In certa misura differenti i risultati in termini di impegni. Le spese correnti nette crescono del 8,3 per cento, mentre la spesa in c/capitale flette del 2,4 per cento. Molto diversi gli andamenti tra RSO e RSS. Le prime vedono crescere la spesa corrente di oltre il 11 per cento a fronte di una lieve aumento della spesa in conto capitale (1,4 per cento) cresciuta nello scorso esercizio di oltre l'11 per cento. Le seconde, invece, conoscono una più contenuta crescita della spesa corrente netta (+4,9 per cento contro il +9,2 per cento del 2008) ma a fronte di un calo degli impegni in conto capitale del 9 per cento.

L'esame dei risultati per area territoriale consente di rilevare forti accentuazioni ma riconducibili in prevalenza ad alcune grandi realtà regionali e in particolare nel mezzogiorno alle Regioni che non rispettano i limiti del Patto. Così la forte crescita della spesa corrente netta delle Regioni centrali (+24,6 per cento) è da attribuire alla regione Lazio (i trasferimenti agli enti locali) mentre le altre Regioni presentano variazioni molto più contenute. La crescita di oltre il 26 per cento della spesa in conto capitale (netta) nell'area meridionale è invece attribuibile a Campania e Puglia che entrambe hanno superato i limiti del Patto.

I dati del monitoraggio consentono poi una prima valutazione dell'operare del meccanismo sanzionatorio. In sede di monitoraggio 2008 due Regioni (Puglia e Calabria) erano risultate inadempienti agli obblighi del Patto. In base al regime sanzionatorio vigente le Regioni avrebbero dovuto mantenere gli impegni di spesa corrente (al netto della sanità) sui livelli minimi registrati nel triennio precedente (2006-2008) e non accedere a nuovo indebitamento. In attesa dei dati relativi al debito (traibili dai consuntivi) una prima verifica può essere condotta a partire dai dati di monitoraggio degli ultimi anni. Come si rileva dalla tavola che segue nessuna delle due Regioni sembra aver rispettato l'indicazione normativa. La spesa corrente netta si pone su livelli superiori sia ai minimi che alla media del triennio.

In sintesi dall'esame dei risultati dell'anno e dagli andamenti in precedenza rilevati si possono trarre alcune prime valutazioni:

- la possibilità di escludere dal Patto specifiche voci di spesa ha attribuito maggiore flessibilità nella gestione dei bilanci 2009 riducendo in misura apprezzabile l'area su cui incide il meccanismo di contenimento della spesa;
- le modalità operative del Patto hanno sicuramente offerto margini di manovra maggiori agli enti che avevano rispettato i limiti nel biennio 2007-2008, consentendo di fatto un recupero di eventuali margini non utilizzati nei precedenti esercizi;
- le Regioni che avevano presentato nel biennio 2007-2008 eccessi di spesa non riconducibili a fenomeni temporanei hanno visto restringersi, invece, i margini di manovra;
- i maggiori margini si sono tradotti solo in alcuni casi in una maggiore spesa in conto capitale mentre gli alleggerimenti hanno consentito di imprimere una accelerazione ai trasferimenti agli enti locali;

Tavola 5a

LA SPESA REGIONALE NEL TRIENNIO 2007 - 2009

(variazioni percentuali)

| PAGAMENTI | Totale | | Nord | | Centro | | Sud | |
|---|--------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| | 08/07 | 09/08 | 08/07 | 09/08 | 08/07 | 09/08 | 08/07 | 09/08 |
| Regioni a statuto ordinario | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 7,7 | -4,0 | 2,3 | 2,6 | 22,0 | -14,1 | 4,7 | -4,9 |
| Spesa corrente al netto sanità | 4,6 | 8,3 | 6,5 | 1,7 | -0,4 | 24,6 | 5,7 | 6,1 |
| Spesa in conto capitale | -0,7 | 17,2 | -0,6 | 4,6 | 4,2 | 15,4 | -2,7 | 29,3 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 0,3 | 13,2 | 1,6 | 0,1 | 2,4 | 9,0 | -1,7 | 26,5 |
| Spesa complessiva netta | 2,8 | 10,3 | 4,7 | 1,1 | 0,5 | 19,3 | 1,9 | 16,2 |
| Regioni a statuto speciale | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 8,4 | 4,4 | 2,4 | 21,2 | | | 11,7 | -3,9 |
| Spesa corrente al netto sanità | 0,1 | 15,5 | 5,1 | 21,9 | | | -3,6 | 10,6 |
| Spesa in conto capitale | 6,0 | 5,4 | 4,5 | 17,9 | | | 7,7 | -7,7 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 6,5 | -0,8 | 5,3 | 5,9 | | | 7,8 | -7,8 |
| Spesa complessiva netta | 2,3 | 9,6 | 5,2 | 15,6 | | | -0,1 | 4,5 |
| Totale Regioni | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 7,9 | -2,1 | 2,4 | 5,8 | 22,0 | -14,1 | 7,5 | -4,5 |
| Spesa corrente al netto sanità | 2,5 | 11,6 | 5,9 | 10,4 | -0,4 | 24,6 | -0,1 | 8,8 |
| Spesa in conto capitale | 1,9 | 12,4 | 1,7 | 10,9 | 4,2 | 15,4 | 1,5 | 13,3 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 2,7 | 7,5 | 3,3 | 2,8 | 2,4 | 9,0 | 2,2 | 11,6 |
| Spesa complessiva netta | 2,6 | 10,0 | 4,9 | 7,6 | 0,5 | 19,3 | 0,8 | 10,0 |

| IMPEGNI | Totale | | Nord | | Centro | | Sud | |
|---|--------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| | 08/07 | 09/08 | 08/07 | 09/08 | 08/07 | 09/08 | 08/07 | 09/08 |
| Regioni a statuto ordinario | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 4,2 | -4,1 | 3,2 | 0,8 | 18,5 | -15,6 | -6,6 | -0,1 |
| Spesa corrente al netto sanità | 5,4 | 11,1 | 13,2 | 3,4 | -0,7 | 22,2 | 0,1 | 13,6 |
| Spesa in conto capitale | 3,5 | 6,4 | 0,4 | 0,5 | 16,8 | 5,9 | -1,1 | 11,5 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 11,3 | 1,4 | -0,5 | -3,9 | 14,1 | 5,4 | 20,8 | 3,3 |
| Spesa complessiva netta | 8,0 | 6,8 | 7,7 | 0,7 | 5,2 | 14,9 | 10,5 | 8,0 |
| Regioni a statuto speciale | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 15,1 | -4,5 | 12,2 | 3,2 | | | 16,7 | -8,3 |
| Spesa corrente al netto sanità | 9,2 | 4,9 | 18,5 | 1,3 | | | 2,7 | 7,8 |
| Spesa in conto capitale | 11,4 | -4,5 | 5,5 | 10,6 | | | 17,3 | -18,0 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 6,0 | -8,9 | 3,1 | -2,6 | | | 9,0 | -14,9 |
| Spesa complessiva netta | 8,1 | 0,0 | 12,3 | -0,1 | | | 4,8 | 0,1 |
| Totale Regioni | | | | | | | | |
| Spesa corrente | 6,6 | -4,2 | 4,8 | 1,2 | 18,5 | -15,6 | 2,4 | -3,7 |
| Spesa corrente al netto sanità | 7,2 | 8,3 | 15,5 | 2,4 | -0,7 | 22,2 | 1,7 | 10,0 |
| Spesa in conto capitale | 6,3 | 2,4 | 2,7 | 5,1 | 16,8 | 5,9 | 6,1 | -1,3 |
| Spesa in conto capitale al netto di concessioni di credito e sanità | 9,3 | -2,4 | 1,1 | -3,3 | 14,1 | 5,4 | 15,6 | -4,2 |
| Spesa complessiva netta | 8,0 | 3,9 | 9,7 | 0,3 | 5,2 | 14,9 | 7,4 | 3,8 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

- il limitato risultato nel contenimento della spesa non sanitaria è da ricondurre da un lato ad una scelta di accelerazione dei pagamenti e dall'altra agli sconfinamenti di alcune Regioni sui cui risultati di gestione hanno inciso gli squilibri maturati in esercizi precedenti;

- rimane basso il livello degli impegni in conto capitale non certamente limitati dall'operare del Patto mentre continuano a crescere gli impegni per spesa corrente.

Il risultato degli enti locali

5. In miglioramento appare anche il contributo offerto ai risultati di finanza pubblica dalle amministrazioni comunali e provinciali: l'indebitamento complessivo si è ulteriormente ridotto per i Comuni passando da un disavanzo di 1,2 miliardi nel 2008 a circa 320 milioni nel 2009 (il disavanzo era pari a 1,7 miliardi nel 2007). Anche le Province vedono dimezzare il disavanzo complessivo, da 1,1 miliardi a 615 milioni.

Tavola 6

| CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI | | | | | | |
|--|-----------------|-------------|--------------|------------|------------|--|
| | milioni di euro | | variazioni % | | in % Pil | |
| | 2008 | 08/07 | 09/08 | 2008 | 2009 | |
| SPESE CORRENTI | 50.127 | 8,1 | 2,8 | 3,2 | 3,4 | |
| di cui | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 16.827 | 6,9 | -3,0 | 1,1 | 1,1 | |
| Consumi intermedi + sifim | 21.747 | 6,1 | 8,3 | 1,4 | 1,6 | |
| Interessi passivi | 2.586 | 7,5 | -9,0 | 0,2 | 0,2 | |
| SPESE IN C/CAPITALE | 16.816 | -6,9 | 2,2 | 1,1 | 1,1 | |
| di cui | | | | | | |
| Investimenti fissi lordi | 14.767 | -4,5 | 2,8 | 0,9 | 1,0 | |
| SPESE COMPLESSIVE (netto interessi) | 64.357 | 3,8 | 3,1 | 4,1 | 4,4 | |
| SPESE COMPLESSIVE | 66.943 | 3,9 | 2,6 | 4,3 | 4,5 | |

| | milioni di euro | | variazioni % | | in % Pil | |
|----------------------------------|-----------------|-------------|--------------|------------|------------|--|
| | 2008 | 08/07 | 09/08 | 2008 | 2009 | |
| ENTRATE CORRENTI | 57.101 | 7,0 | 4,4 | 3,6 | 3,9 | |
| di cui | | | | | | |
| Imposte indirette | 13.955 | -16,7 | -4,0 | 0,9 | 0,9 | |
| Imposte dirette | 4.001 | 8,3 | -2,1 | 0,3 | 0,3 | |
| Trasferimenti da enti pubblici | 22.786 | 31,6 | 13,3 | 1,5 | 1,7 | |
| ENTRATE IN C/CAPITALE | 8.671 | -7,0 | 1,3 | 0,6 | 0,6 | |
| ENTRATE COMPLESSIVE | 65.772 | 4,9 | 4,0 | 4,2 | 4,5 | |
| Indebitamento (-) o Accredit.(+) | -1.171 | | | -0,07 | -0,02 | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat (dati provvisori)

Nel 2009 la spesa dei Comuni è cresciuta ad un tasso del 2,6 per cento (+3,9 per cento nel 2008), a fronte di entrate complessive in aumento di circa il 4 per cento. La spesa corrente aumenta del 2,8 per cento contro l'8,1 per cento del 2008, anno che scontava l'incremento della spesa per redditi da lavoro connessa alla definizione dei contratti del comparto. Il rallentamento della spesa corrente è anche dovuto alla forte flessione della spesa per oneri finanziari, ridottasi nell'anno di poco meno del 9 per

cento. Si conferma in crescita invece la spesa per consumi intermedi (+8,3 per cento), su cui ha inciso tuttavia anche il forte aumento dei servizi finanziari imputati (passati dai 335 milioni del 2008 ad oltre 800 milioni del 2009).

Registra un aumento del 2,1 per cento la spesa in conto capitale, con un incremento degli investimenti fissi lordi del 2,8 per cento. Tale aumento si riduce al 1,2 per cento, se si considera l'andamento decrescente nell'ultimo biennio delle dismissioni immobiliari.

Le entrate complessive crescono del 4 per cento. Un aumento trainato dai trasferimenti correnti da enti pubblici, cresciuti nell'anno del 13,3 per cento, che compensa la riduzione del gettito delle imposte. Continuano a ridursi le imposte indirette di un ulteriore 4 per cento e flettono anche le imposte dirette (-2,1 per cento). Il calo delle indirette è da ricondurre alla riduzione dei contributi di concessioni edilizie (-11,4 per cento), delle imposte comunali sulla pubblicità (-8 per cento) e dell'addizionale energia elettrica; più lieve la flessione dell'Ici (-1,4 per cento).

Per le Province, la spesa complessiva si è ridotta nell'anno di oltre il 3 per cento.

Tavola 7

| CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI | | | | | | |
|---|-----------------|-------------|--------------|------------|------------|--|
| | milioni di euro | | variazioni % | | in % Pil | |
| | 2008 | 08/07 | 09/08 | 2008 | 2009 | |
| SPESE CORRENTI | 10.081 | 6,2 | -3,0 | 0,6 | 0,6 | |
| di cui | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 2.416 | 4,8 | -2,2 | 0,2 | 0,2 | |
| Consumi intermedi | 4.036 | 4,6 | -0,1 | 0,3 | 0,3 | |
| Interessi passivi | 465 | 12,3 | -30,1 | 0,0 | 0,0 | |
| SPESE IN C/CAPITALE | 3.160 | -4,5 | -3,3 | 0,2 | 0,2 | |
| di cui | | | | | | |
| Investimenti fissi lordi | 2.514 | -9,5 | 1,4 | 0,2 | 0,2 | |
| SPESE COMPLESSIVE (netto interessi) | 12.776 | 3,1 | -2,0 | 0,8 | 0,8 | |
| SPESE COMPLESSIVE | 13.241 | 3,4 | -3,0 | 0,8 | 0,8 | |

| | milioni di euro | | variazioni % | | in % Pil | |
|----------------------------------|-----------------|-------------|--------------|------------|------------|--|
| | 2008 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | |
| ENTRATE CORRENTI | 10.275 | -1,6 | 1,3 | 0,7 | 0,7 | |
| di cui | | | | | | |
| Imposte indirette | 4.452 | -0,6 | -5,5 | 0,3 | 0,3 | |
| Trasferimenti da enti pubblici | 3.989 | -6,3 | 8,4 | 0,3 | 0,3 | |
| ENTRATE IN C/CAPITALE | 1.817 | -0,2 | -0,2 | 0,1 | 0,1 | |
| ENTRATE COMPLESSIVE | 12.092 | -1,4 | 1,1 | 0,8 | 0,8 | |
| Indebitamento (-) o Accredit.(+) | -1.149 | | | -0,07 | -0,04 | |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat (dati provvisori)

Una flessione che interessa sia le spese correnti (-3 per cento) che la spesa in conto capitale (-3,3 per cento). Sulla caduta della spesa corrente hanno influito non solo la flessione degli oneri per redditi da lavoro dipendente, ma anche il calo dei consumi intermedi (-,1 per cento) e degli interessi passivi (- 30,1 per cento). La flessione della spesa in conto capitale non ha impedito una seppur limitata ripresa degli investimenti fissi (+ 1,4 per cento) che ha interrotto un tendenza riduttiva degli ultimi anni.

Anche nelle Province il limitato incremento delle entrate complessive (+1,1 per cento) è dovuto alla crescita dei trasferimenti (+8,4 per cento), mentre le entrate tributarie si contraggono di circa il 5,5 per cento. Si riducono tra le imposte indirette quelle sulle assicurazioni auto (-4,9 per cento) e quelle per l'iscrizione al PRA (-5,4 per cento)

Le regole del patto di stabilità interno per gli enti locali nel 2009

6. Il concorso alla manovra 2009 per gli enti locali, da attuare attraverso le regole del patto di stabilità interno, è stato determinato nel DL 112/2008 in 1.650 milioni ripartiti in 310 milioni per le Province e 1.340 milioni per i Comuni. Gli effetti finanziari della manovra avrebbero dovuto produrre una riduzione dell'indebitamento netto tendenziale per le Province da -1.586 a -1.276 milioni, e per i Comuni da -2.000 a -660 milioni.

Il meccanismo previsto per il Patto è rimasto inalterato: il saldo obiettivo di ciascun ente è ottenuto sommando al saldo 2007 di competenza mista un valore determinato in funzione di due parametri di virtuosità: saldo base di segno positivo e rispetto del Patto di stabilità nel 2007.

Nel corso del 2009 numerosi sono stati gli interventi finalizzati a rivedere in senso più favorevole le regole che, per la concomitanza di due fattori critici - obiettivi più stringenti degli anni passati e fase recessiva del ciclo economico - rischiavano di essere troppo penalizzanti, soprattutto sul versante della spesa in conto capitale sulla quale sempre più diffusamente si sono scaricate le tensioni generate dai vincoli del patto. Dei diversi provvedimenti adottati, due sono quelli dai quali ci si attendevano gli effetti più consistenti.

La legge 33/2009 di conversione del DL 5/2009, ha previsto all'art. 7quater la possibilità di escludere dalle spese rilevanti ai fini del saldo finanziario 2009 alcuni pagamenti in conto capitale, nei limiti di quanto la Regione di appartenenza riteneva di poter autorizzare, facendosi essa stessa carico di compensare nel proprio obiettivo di patto di stabilità le maggiori spese dei Comuni.

Le tipologie di spese da escludere riguardavano i pagamenti in conto residui, nei limiti delle disponibilità di cassa, relativi a spese per investimenti effettuati a fronte di impegni già regolarmente assunti, i pagamenti per impegni di spesa in conto capitale finanziati con risparmi di parte corrente (minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi o alla rinegoziazione dei mutui), i pagamenti relativi agli investimenti per la tutela della sicurezza pubblica ovvero spese per interventi di carattere sociale diretti a contrastare gli effetti negativi della congiuntura economica sfavorevole (le maggiori spese riferite a tale ultima tipologia non rientravano nella procedura autorizzatoria della Regione ed erano assistite da autonoma copertura finanziaria per 150 milioni).

L'applicazione dei benefici è stata riservata a quegli enti in possesso di specifici requisiti: adempimento del patto 2007, rapporto tra numero di dipendenti e abitanti inferiore alla media, impegni di spesa corrente per il 2008, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali, di ammontare non superiore a quello medio del triennio 2005-2007.

Il secondo intervento è stato introdotto dalla legge 102/2009 di conversione del DL 78/2009, che all'art. 9bis ha previsto per gli enti la facoltà di escludere dai saldi rilevanti i pagamenti in conto capitale (riferiti sia alla gestione di competenza che dei residui) per un importo non superiore al 4 per cento dei residui passivi in conto capitale rendicontati nel 2007. Il beneficio è stato concesso a tutti gli enti che hanno rispettato il

patto 2008 ovvero che si trovavano nelle condizioni previste dall'art. 77bis, c. 21bis, del DL 112/2008. Gli effetti di maggiore spesa sono stati quantificati in 2.250 milioni.

I primi risultati del monitoraggio di Comuni e Province.

7. Un primo bilancio del Patto per il 2009 è possibile a partire dai dati del sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato rilevati al 31 marzo 2010.

Tavola 8

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO: I RISULTATI DELLE PROVINCE NEL 2009

| | <i>(migliaia di euro)</i> |
|--|---------------------------|
| ENTRATE TRIBUTARIE | 4.668.317 |
| CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI | 4.303.016 |
| ENTRATE EXTRATRIBUTARIE | 707.573 |
| <i>a detrarre:</i> | |
| <i>Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito dichiarazione stato di emergenza</i> | 21.283 |
| <i>Entrate correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009</i> | 5.748 |
| <i>Entrate derivanti da distribuzione di dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere da società operanti nel settore dei servizi pubblici locali</i> | 74 |
| ENTRATE DA ALIENAZIONI, TRASFER. DI CAPITALE E RISCOSSIONE CREDITI | 1.761.766 |
| <i>a detrarre:</i> | |
| <i>Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)</i> | 396.810 |
| <i>Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate attuazione ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito dichiarazione stato di emergenza</i> | 17.860 |
| <i>Entrate in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009</i> | 0 |
| <i>Entrate derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali ed entrate relative alla vendita del patrimonio immobiliare</i> | 8.151 |
| SPESE CORRENTI | 8.859.223 |
| <i>a detrarre:</i> | |
| <i>Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza</i> | 21.527 |
| <i>Spese correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009</i> | 5.073 |
| <i>Spese correnti per interventi di carattere sociale di cui all'art.7-quater c.1, lett. c), della L.33/2009</i> | 0 |
| SPESE IN CONTO CAPITALE | 3.377.252 |
| <i>a detrarre:</i> | |
| <i>Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)</i> | 356.806 |
| <i>Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza</i> | 20.260 |
| <i>Spese in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009</i> | 55 |
| <i>Pagamenti in conto residui di cui all'art.7-quater comma 1 let. a) della L.33/09</i> | 25.079 |
| <i>Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater comma 1 let. b) della L.33/09</i> | 0 |
| <i>Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater comma 1 let. c) della L.33/09</i> | 0 |
| <i>Pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art.9-bis, comma 1 del decreto-legge n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009</i> | 542.362 |
| ENTRATE FINALI NETTE | 10.990.746 |
| SPESE FINALI NETTE | 11.265.313 |
| SALDO FINANZIARIO | -274.567 |
| OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SALDO FINANZIARIO 2009 | -550.743 |
| differenza tra risultato ed obiettivo | 276.176 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

LA SPESA DELLE PROVINCE ESCLUSA NEL 2009 DAL PATTO AI SENSI DELLE LEGGE 33/09 E DELLA LEGGE 102/2009

(migliaia di euro)

| | nord ovest | nord est | centro | sud | isole | Totale |
|---|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|
| <i>n. enti</i> | 23 | 16 | 21 | 27 | 13 | 100 |
| Pagamenti in conto residui di cui all'art.7-quater comma 1 lett. a) della l.33/09 | 7.103 | 14.696 | 3.280 | 0 | 0 | 25.079 |
| Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater comma 1 lett. b) della l.33/09 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art. 7-quater comma 1 lett. c) della l.33/09 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art.9-bis, comma 1 del decreto-legge n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009 | 146.373 | 65.528 | 91.931 | 199.527 | 39.003 | 542.362 |
| Totale voci escluse ai sensi della l. 33/2009 e della l. 102/2009 | 153.476 | 80.224 | 95.211 | 199.527 | 39.003 | 567.441 |
| Spesa in conto capitale rilevante per il patto senza le esclusioni previste dalle leggi n.33 e n.102 del 2009 | 733.633 | 620.844 | 631.983 | 872.437 | 141.234 | 3.000.131 |
| <i>Inc. % delle voci escluse sulla spesa in conto capitale complessiva (al netto delle concessioni di credito)</i> | 20,92 | 12,92 | 15,07 | 22,87 | 27,62 | 18,91 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Cumulativamente, sia le Province che i Comuni hanno pienamente conseguito gli obiettivi assegnati, anche con un considerevole scarto positivo.

Le Province, infatti, che erano tenute a non peggiorare un disavanzo (calcolato in termini di competenza mista) pari a 551 milioni⁵, registrano un saldo di -275 milioni; anche disaggregando i dati per ambiti regionali, l'andamento è confermato e in tutte le aree territoriali si genera un risultato migliore di quanto richiesto dagli obiettivi programmatici. Dei 100 enti monitorati, solo due non raggiungono il proprio obiettivo individuale; mentre per le amministrazioni adempienti nel 25 per cento dei casi è risultato determinante il volume di spesa svincolato dal Patto con le misure di flessibilizzazione degli investimenti, che complessivamente hanno pesato sulla spesa in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti) per il 18,9 per cento raggiungendo il valore di 567 milioni.

Per quanto riguarda i Comuni, a fronte di un obiettivo cumulato di disavanzo pari a 617 milioni, gli enti presentano un saldo positivo di 507 milioni, confermando, quindi, anche per il 2009, un'ampia forbice tra saldo programmatico e saldo finanziario effettivamente registrato. Si può osservare che, anche non considerando gli effetti del meccanismo premiante (172 milioni)⁶, l'obiettivo sarebbe stato raggiunto comunque, seppure con uno scarto più contenuto. Sono risultate invece determinanti a livello aggregato, le misure correttive sulla spesa che hanno consentito di escludere dall'area rilevante per il patto 1.691 milioni di pagamenti in conto capitale e circa 2 milioni di impegni correnti. Senza considerare tali detrazioni, infatti, questi Comuni avrebbero generato un disavanzo di 1.186 milioni.

⁵ Si tratta del dato cumulato ottenuto applicando le regole del Patto ai dati contabili del 2007.

⁶ Si veda al riguardo quanto riportato al punto 9.

Tavola 10

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO: I RISULTATI DEI COMUNI NEL 2009

| | <i>(migliaia di euro)</i> |
|---|---------------------------|
| ENTRATE TRIBUTARIE | 15.839.622 |
| CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI | 15.322.370 |
| ENTRATE EXTRATRIBUTARIE | 8.295.328 |
| <i>a detrarre</i> | |
| entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze del PCM a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza | 17.188 |
| entrate correnti per fronteggiare gli eventi sismici del 6 aprile 2009 | 117.419 |
| entrate correnti derivanti dalla distribuzione di dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere da società operanti nel settore dei SPL e destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito (art. 77bis, comma 8 l. 133/2008) | 24 |
| ENTRATE DA ALIENAZIONI, TRASFERIMENTI DI CAPITALE E RISCOSSIONE CREDITI | 9.768.158 |
| <i>a detrarre</i> | |
| riscossione di crediti | 2.471.036 |
| entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze del PCM a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza | 240.971 |
| entrate in conto capitale per fronteggiare gli eventi sismici del 6 aprile 2009 | 21.963 |
| entrate derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei SPL ed entrate relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito | 129.759 |
| SPESE CORRENTI | 37.628.677 |
| <i>a detrarre</i> | |
| spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze del PCM a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza | 16.877 |
| spese correnti sostenute per fronteggiare gli eventi sismici del 6 aprile 2009 | 117.928 |
| spese correnti sostenute per interventi di carattere sociale di cui all'art. 7quater comma 1, lett. c) della l. 33/2009 | 1.805 |
| SPESE CONTO CAPITALE | 12.082.785 |
| <i>a detrarre</i> | |
| spese per concessione di crediti | 1.752.364 |
| spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze del PCM a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza | 251.365 |
| spese in conto capitale sostenute per fronteggiare gli eventi sismici del 6 aprile 2009 | 9.599 |
| pagamenti in conto residui ex art. 7 quater, comma 1, lett. a), l. 33/2009 | 213.029 |
| pagamenti in conto capitale ex art. 7 quater, comma 1, lett. b), l. 33/2009 | 47 |
| pagamenti in conto capitale ex art. 7 quater, comma 1, lett. c), l. 33/2009 | 577 |
| pagamenti effettuati ai sensi dell'art. 9bis, comma 1, L. 102/2009 | 1.476.978 |
| ENTRATE FINALI NETTE | 46.227.117 |
| SPESE FINALI NETTE | 45.870.892 |
| SALDO FINANZIARIO | 356.225 |
| EFFETTI FINANZIARI DELLE SANZIONI | 21.891 |
| IMPORTI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE AL MECCANISMO DELLA PREMIALITÀ | 172.357 |
| SALDO FINANZIARIO AL NETTO DEGLI EFFETTI DELLE SANZIONI E DELLA PREMIALITÀ | 506.691 |
| OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2009 | -617.110 |
| differenza tra risultato ed obiettivo | 1.123.801 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dei 2.244 Comuni monitorati, 220 enti non sono riusciti a raggiungere il proprio obiettivo individuale; la mappa dell'inadempienza mostra che la percentuale complessiva di enti "fuori Patto" (9,8 per cento) è variamente distribuita sul territorio, con punte significative concentrate al nord (Veneto, Lombardia, Piemonte), mentre sotto il profilo dimensionale si confermano le maggiori difficoltà degli enti sotto i 20.000 abitanti.

I risultati su base regionale mostrano una totale adesione ai limiti del Patto in tutte le Regioni, eccetto che in Lombardia dove i risparmi in eccesso prodotti dai Comuni

virtuosi non sono stati sufficienti a compensare lo scarto negativo degli enti inadempienti; se si considera che entrambe le Province che non hanno rispettato gli obiettivi sono lombarde, come pure il 29 per cento dei Comuni inadempienti, questa è la regione che sembra aver incontrato le maggiori difficoltà nell'operare del Patto 2009⁷.

Tavola 11

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO: IL GRADO DI ADEMPIENZA DEI COMUNI PER REGIONE

| Regione | n. Comuni monitorati | differenza tra saldo netto e obiettivo (migliaia) | n. Comuni adempienti | differenza tra saldo netto e obiettivo (migliaia) | % adempienti | n. Comuni inadempienti | differenza tra saldo netto e obiettivo (migliaia) | % inadempienti |
|----------------|----------------------|--|----------------------|--|-----------------|------------------------|--|-------------------|
| Piemonte | 133 | 119.402 | 119 | 143.794 | 89,5 | 14 | -24.392 | 10,5 |
| Lombardia | 445 | -2.809 | 380 | 162.059 | 85,4 | 65 | -164.868 | 14,6 |
| Liguria | 51 | 32.528 | 46 | 53.431 | 90,2 | 5 | -20.903 | 9,8 |
| Veneto | 264 | 32.115 | 217 | 129.751 | 82,2 | 47 | -97.636 | 17,8 |
| Emilia Romagna | 184 | 79.881 | 176 | 100.495 | 95,7 | 8 | -20.614 | 4,3 |
| Toscana | 152 | 84.483 | 147 | 102.165 | 96,7 | 5 | -17.682 | 3,3 |
| Umbria | 32 | 13.798 | 31 | 26.742 | 96,9 | 1 | -12.944 | 3,1 |
| Marche | 68 | 29.581 | 58 | 47.352 | 85,3 | 10 | -17.771 | 14,7 |
| Lazio | 122 | 144.409 | 119 | 156.724 | 97,5 | 3 | -12.315 | 2,5 |
| Abruzzo | 54 | 13.741 | 51 | 29.522 | 94,4 | 3 | -15.781 | 5,6 |
| Molise | 11 | 6.504 | 11 | 6.504 | 100,0 | 0 | | 0,0 |
| Campania | 200 | 211.384 | 191 | 229.067 | 95,5 | 9 | -17.683 | 4,5 |
| Puglia | 169 | 81.951 | 150 | 108.757 | 88,8 | 19 | -26.806 | 11,2 |
| Basilicata | 31 | 22.344 | 28 | 23.934 | 90,3 | 3 | -1.590 | 9,7 |
| Calabria | 77 | 42.516 | 69 | 47.635 | 89,6 | 8 | -5.119 | 10,4 |
| Sicilia | 186 | 164.054 | 169 | 201.335 | 90,9 | 17 | -37.281 | 9,1 |
| Sardegna | 65 | 47.918 | 62 | 53.402 | 95,4 | 3 | -5.484 | 4,6 |
| Italia | 2.244 | 1.123.801 | 2.024 | 1.622.670 | 90,2 | 220 | -498.869 | 9,8 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 11a

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO IL GRADO DI ADEMPIENZA DEI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA

| fascia demografica | n. Comuni | differenza tra saldo netto e obiettivo (migliaia) | n. Comuni adempienti | differenza tra saldo netto e obiettivo (migliaia) | % adempienti | n. Comuni inadempienti | differenza tra saldo netto e obiettivo (migliaia) | % inadempienti |
|----------------------|-----------|--|----------------------|--|-----------------|------------------------|--|-------------------|
| tra 5.000 e 10.000 | 1140 | 158.704 | 1.008 | 331.115 | 88,4 | 132 | -172.411 | 11,6 |
| tra 10.000 e 20.000 | 619 | 140.600 | 560 | 278.609 | 90,5 | 59 | -138.009 | 9,5 |
| tra 20.000 e 60.000 | 390 | 341.809 | 363 | 487.336 | 93,1 | 27 | -145.527 | 6,9 |
| tra 60.000 e 250.000 | 84 | 255.937 | 82 | 298.859 | 97,6 | 2 | -42.922 | 2,4 |
| > 250.000 | 11 | 226.751 | 11 | 226.751 | 100,0 | 0 | | 0,0 |
| Totale complessivo | 2.244 | 1.123.801 | 2.024 | 1.622.670 | 90,2 | 220 | -498.869 | 9,8 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

⁷ Con riguardo ai comuni lombardi si precisa che la banca dati è stata modificata relativamente al saldo obiettivo di Brescia, ricalcolato secondo i nuovi criteri fissati dall'art. 4, comma 4-septies del DL 2/2010, convertito nella l. n. 42/2010. La correzione ha determinato una riduzione del saldo programmatico di circa 40 milioni.

Una valutazione delle misure per il sostegno della spesa per investimenti e per il rispetto del patto.

8. Il risultato aggregato evidenzia che le misure messe in atto sono state sicuramente determinanti ai fini del conseguimento degli obiettivi del Patto. Più difficile valutare e misurare l'efficacia con riferimento alle aspettative di recupero degli investimenti e di riqualificazione della spesa locale.

In termini di Patto, l'effetto quantitativamente più rilevante (1.477 milioni) discende dalla possibilità di pagare, oltre i limiti programmati, spesa per investimenti entro l'ammontare massimo del 4 per cento dei residui rendicontati nel 2007; seguono le detrazioni delle spese autorizzate dalle Regioni a fronte di impegni già assunti e disponibilità di cassa (213 milioni), di quelle sostenute per soddisfare esigenze di sicurezza nei centri urbani, per il pagamento di debiti pregressi e gli interventi di carattere sociale (poco più di 2 milioni tra impegni correnti e pagamenti in conto capitale)⁸. Praticamente nullo l'effetto prodotto dalla possibilità di detrarre spesa in conto capitale finanziata attraverso i risparmi generati dal minor onere per interessi o dalla rinegoziazione dei mutui⁹.

Scendendo ai dati analitici dei singoli enti si può notare che gli effetti delle misure sono distribuiti in maniera differenziata. Il 51 per cento dei 2.244 Comuni del monitoraggio, è riuscito a conseguire gli obiettivi del Patto proprio attraverso le correzioni del saldo finanziario operate ai sensi delle leggi nn. 33 e 102 del 2009. Per questi enti è più evidente il duplice effetto delle misure espansive, grazie alle quali il livello dei pagamenti in conto capitale ha registrato una crescita del 16,5 per cento rispetto al livello teorico consentito dagli obiettivi programmatici, senza con ciò compromettere l'adempimento al Patto.

Si tratta di 1.140 Comuni che complessivamente generavano un saldo obiettivo di disavanzo e che, in assenza delle disposizioni che hanno consentito di escludere dal saldo una parte consistente di pagamenti in conto capitale, avrebbero superato il proprio limite per circa 1 miliardo. L'incidenza della spesa "extra" detratta dall'area Patto sulla spesa totale per investimenti (spesa in conto capitale al netto delle concessioni di credito) è del 19,4 per cento, superando il 20 per cento nelle aree territoriali del centro, sud e isole.

Per il restante 49 per cento dei Comuni monitorati, non può dirsi che il ricorso alle misure incentivanti abbia prodotto gli effetti attesi, né sotto il profilo del rispetto del Patto, né a vantaggio di una significativa ripresa della spesa virtuosa locale.

Infatti, 220 Comuni non hanno raggiunto gli obiettivi programmatici anche scontando dai saldi rilevanti la parte di spesa liberata dai provvedimenti sopraccitati, e altri 884 Comuni, invece, avrebbero conseguito comunque i risultati attesi indipendentemente dall'applicazione delle misure correttive favorevoli.

Per gli enti appartenenti a queste due tipologie, gli incentivi valevano circa 404 milioni ma si tratta di risorse che, in un certo senso, sono andate disperse. Per i 220 Comuni che non hanno rispettato il

⁸ La scarsa significatività delle detrazioni riferite a tale tipologia va valutata tenendo conto del fatto che la disciplina attuativa dell'art. 7quater, comma 1, lett. c) della L. 33/09, non risulta essere stata mai emanata. Ne consegue che anche l'ammontare di spesa esclusa a tale titolo da alcuni enti potrebbe non essere un'operazione del tutto legittima.

⁹ Non si esclude, tuttavia, che in alcuni casi le detrazioni autorizzate dalla Regione possano essere state registrate indistintamente nella riga del prospetto riferita ai pagamenti rientranti nella sola fattispecie di cui alla lettera a), comma 1, dell'art. 7quater della legge 33/2009.

Patto, infatti, non essendo rilevante nell'attuale meccanismo l'entità dello scostamento dall'obiettivo programmatico, il "bonus" di spesa è risultato privo di efficacia. L'incidenza percentuale della spesa scontata rispetto al totale degli investimenti (complessivamente l'8,5 per cento) indica che l'entità del beneficio era sottodimensionato rispetto alle necessità di questi Comuni. Necessità su cui hanno influito almeno tre variabili: il livello di spesa in conto capitale (più elevato in termini pro capite rispetto al livello dei Comuni adempienti, 300 euro contro 206), il livello dei residui passivi in conto capitale del 2007 (23 euro pro capite nei Comuni fuori patto e 26 euro negli altri) ed il saldo finanziario programmatico di segno positivo. La combinazione non favorevole di questi elementi ha compromesso l'adempimento al Patto.

Per quanto riguarda, invece, l'insieme degli enti che avrebbero rispettato il Patto anche in assenza delle misure migliorative, i 336 milioni esclusi dal saldo per effetto delle leggi 33/09 e 102/09 sono una pura registrazione contabile priva di effetti sostanziali, visto che la detrazione non era necessaria ai fini del rispetto degli obiettivi e che non è stata sfruttata dagli enti beneficiari come possibilità di incrementare i pagamenti per investimenti oltre i limiti del Patto. Anzi, il confronto con la spesa teorica che questi Comuni avrebbero potuto sostenere senza compromettere il rispetto degli obiettivi, evidenzia uno sfruttamento solo parziale delle potenzialità insite nel patto, che si è tradotto in un livello di pagamenti ben più contenuto rispetto a quello sostenibile (-21,7 per cento). In tal modo questi enti realizzano un risparmio, rispetto all'obiettivo programmatico cumulato, di oltre 1.141 milioni, dei quali 419 costituiscono un miglioramento solo "virtuale".

In sintesi, il provvedimento ex art. 9bis della legge 102/09, caratterizzato da criteri indifferenziati di distribuzione del bonus, non si è dimostrato strumento sempre idoneo a privilegiare quegli interventi in grado di generare effetti immediati e positivi per la velocizzazione dei pagamenti e la ripresa della spesa virtuosa delle amministrazioni locali.

Il mancato sfruttamento di tutte le risorse messe a disposizione dagli altri livelli di governo (Stato e Regioni) caratterizza anche i Comuni che hanno rispettato il Patto grazie alla spesa "extra" esclusa dal saldo; questi enti, infatti, producono complessivamente risparmio che supera di circa 481 milioni l'obiettivo richiesto. Anche in questo caso, evidentemente, il bonus pari al 4 per cento dei residui passivi in conto capitale del 2007, è stato interamente scontato dai risultati del Patto, consentendo non solo di recuperare lo sfioramento dei limiti programmati, ma di creare altresì un margine per innescare un meccanismo di ripresa dei pagamenti finalizzato ad immettere liquidità nel sistema economico territoriale. Tale ulteriore potenzialità dello strumento, tuttavia, non è stata colta pienamente e così il livello totale degli investimenti, al netto delle esclusioni consentite, si attesta a 5,2 miliardi contro una spesa teoricamente sostenibile di 5,5 miliardi.

La combinazione dell'entità del bonus calcolato sui residui 2007 con il livello di pagamenti per investimenti 2009 risulta piuttosto differenziata anche tra Regioni: in alcuni ambiti (Marche e Puglia) la quota dei pagamenti esclusa è al di sopra dell'importo medio nazionale, mentre scende sotto la media il livello dei pagamenti 2009 e ciò potrebbe indicare che l'applicazione del bonus non ha favorito una ripresa ed una velocizzazione dei pagamenti in conto capitale, ma è stato impiegato esclusivamente per rientrare nei parametri del Patto; in altre Regioni invece il meccanismo potrebbe aver contribuito a generare gli effetti più virtuosi visto che ad un livello del bonus al di sotto del valore medio si accompagna una più elevata spesa per investimenti (Veneto, Emilia Romagna e Toscana).

Meritano un breve approfondimento anche gli esiti del meccanismo introdotto dalla legge 33/2009 non tanto per il volume di spesa complessivamente svincolato dal Patto, quanto piuttosto per le prospettive di sviluppo di tale strumento in senso regionalistico.

Dalle informazioni presenti sia nel monitoraggio degli enti locali che in quello delle Regioni risulta che le amministrazioni regionali che hanno ceduto propri spazi di spesa (nei limiti consentiti dal Patto di stabilità) a favore degli enti locali sono state: Piemonte, Liguria, Toscana, Lombardia, Umbria, Emilia Romagna e Veneto¹⁰.

Complessivamente sono stati messi a disposizione dalle Regioni 257,7 milioni di euro e ne risultano utilizzati dagli enti locali 213.

I Comuni che hanno beneficiato del meccanismo di sgravio sono stati 337, di cui 244 solo in Lombardia¹¹, e per 109 di essi la misura è risultata determinante ai fini del rispetto del Patto.

In alcuni ambiti regionali la detrazione raggiunge un valore medio pro capite significativo: 154 euro in Piemonte, 144 euro in Liguria e 143 euro in Toscana¹², e complessivamente i pagamenti autorizzati, sia in conto residui che per spese finanziate con risparmi di spesa corrente, hanno un'incidenza sul totale dei pagamenti per investimenti del 2,06 per cento, determinata fondamentalmente da due picchi, il 7,85 per cento del Piemonte e il 10,69 per cento della Toscana.

Ciò che è interessante notare al riguardo, al di là degli aspetti quantitativi, è che le risorse messe a disposizione si sono concentrate prevalentemente negli enti che hanno rispettato il patto proprio grazie all'applicazione delle misure di alleggerimento dei vincoli e di sostegno alla spesa virtuosa. In particolare, per il 30 per cento dei Comuni che hanno avuto accesso agli incentivi autorizzati dal livello di governo regionale le detrazioni si sono dimostrate determinanti. Questi dati forniscono un'informazione non trascurabile: il meccanismo di compensazione Regione-enti locali ha generato dispersioni di risparmi molto più ridotte rispetto agli altri strumenti espansivi del Patto. Il ruolo di cabina di regia svolto dalle Regioni in tale contesto ha consentito di indirizzare le risorse verso chi poteva effettivamente garantire un tempestivo ed integrale utilizzo delle capacità finanziarie e si trovava ad essere limitato esclusivamente dalla disciplina del Patto.

D'altro canto, il rafforzamento del ruolo della Regione nel coordinamento della finanza pubblica è stato affermato già in diversi contesti dal legislatore (v. oltre all'articolo 7quater della legge 33/2009, l'articolo 77ter del DL 112/2008 al comma 11 e la legge 42/2009 agli articoli 12 e 17) nella consapevolezza che il concorso della Regione alla gestione del patto potrebbe essere un valido strumento per attenuare, attraverso interventi correttivi mirati, gli effetti distorsivi delle regole generali fissate a livello nazionale¹³.

¹⁰ Nel monitoraggio degli enti locali vi sono comuni appartenenti ad altre Regioni (Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) che hanno escluso dalla spesa in conto capitale rilevante per il patto una quota imputata alle detrazioni di cui all'art. 7quater lettere a) e b) ed alcuni di questi enti raggiungono l'obiettivo programmatico proprio grazie a tali esclusioni. Si nutre tuttavia qualche dubbio sull'attendibilità delle informazioni rilevate visto che dai prospetti di monitoraggio regionale non risulta che queste Regioni abbiano aderito alla procedura autorizzatoria prevista dalla legge.

¹¹ L'elevato numero di enti dipende probabilmente dalle condizioni di accesso previste dall'accordo tra regione Lombardia e autonomie territoriali, decisamente più favorevoli rispetto ai requisiti fissati dall'art. 7quater, il quale prevedeva il rispetto del patto 2007, un rapporto tra dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica, impegni di spesa corrente di ammontare non superiore a quello medio corrispondente registrato nel triennio 2005-2007. L'accordo lombardo concede, invece, l'accesso alla distribuzione del plafond agli enti che abbiano rispettato il patto 2008, che abbiano esaurito le capacità finanziarie derivanti dai limiti del patto, che abbiano disponibilità di cassa e che utilizzino la quota per spese effettivamente ed immediatamente liquidabili.

¹² Si trascura il valore registrato nelle Regioni per le quali non vi è certezza sulla validità dei dati.

¹³ Si rammenta che l'art. 4, comma 4-sexies, del DL 2/2010, convertito nella l. 42/2010 ha prorogato per un altro anno le disposizioni concernenti l'esclusione dal patto dei pagamenti autorizzati e compensati dal governo regionale.

GLI EFFETTI PRODOTTI DALLE MISURE ESPANSIVE NEI COMUNI

(migliaia di euro)

| | Zona | n. enti | art. 7quater , comma 1, l. 33/2009 | | | art. 9bis l. 102/2009 | totale pagamenti in c/capitale per incentivi agli investimenti esclusi dal patto | misure premianti | spesa in conto capitale al netto delle concessioni di crediti | incidenza % delle voci escluse sulla spesa in conto capitale rilevante per il patto | | | |
|--|---------------|--------------|------------------------------------|-----------|------------|-----------------------|--|------------------|---|---|-------------|------------|-------------|
| | | | lett. a | lett. b | lett. c | | | | | (4) | (5)=1+2+3+4 | (6) | (7) |
| tutti i Comuni | Nord Ovest | 629 | 93.551 | 46 | 79 | 396.298 | 489.974 | 57.997 | 2.925.053 | 16,8 | 2,0 | 3,2 | 13,5 |
| | Nord Est | 448 | 15.636 | 0 | 0 | 223.178 | 238.814 | 39.318 | 1.924.223 | 12,4 | 2,0 | 0,8 | 11,6 |
| | Centro | 374 | 92.382 | 0 | 316 | 211.880 | 304.578 | 29.238 | 1.868.346 | 16,3 | 1,6 | 5,0 | 11,3 |
| | Sud | 542 | 8.570 | 1 | 182 | 443.881 | 452.634 | 33.462 | 2.561.732 | 17,7 | 1,3 | 0,3 | 17,3 |
| | Isole | 251 | 2.890 | 0 | 0 | 201.741 | 204.631 | 12.342 | 1.051.067 | 19,5 | 1,2 | 0,3 | 19,2 |
| | Totale | 2.244 | 213.029 | 47 | 577 | 1.476.978 | 1.690.631 | 172.357 | 10.330.421 | 16,4 | 1,7 | 2,1 | 14,3 |
| Comuni che avrebbero rispettato il patto anche in assenza delle misure correttive | Nord Ovest | 217 | 7.759 | 46 | 0 | 63.084 | 70.889 | 11.301 | 622.419 | 11,4 | 1,8 | 1,3 | 10,1 |
| | Nord Est | 162 | 0 | 0 | 0 | 48.580 | 48.580 | 10.399 | 507.641 | 9,6 | 2,0 | 0,0 | 9,6 |
| | Centro | 150 | 0 | 0 | 0 | 57.230 | 57.230 | 10.661 | 610.893 | 9,4 | 1,7 | 0,0 | 9,4 |
| | Sud | 232 | 0 | 0 | 0 | 96.486 | 96.486 | 10.630 | 763.547 | 12,6 | 1,4 | 0,0 | 12,6 |
| | Isole | 123 | 409 | 0 | 0 | 62.606 | 63.015 | 3.864 | 404.637 | 15,6 | 1,0 | 0,1 | 15,5 |
| | Totale | 884 | 8.168 | 46 | 0 | 327.986 | 336.200 | 46.855 | 2.909.137 | 11,6 | 1,6 | 0,3 | 11,3 |
| Comuni che non hanno rispettato il patto | Nord Ovest | 84 | 1.614 | 0 | 25 | 23.690 | 25.329 | 5.088 | 331.925 | 7,6 | 1,5 | 0,5 | 7,1 |
| | Nord Est | 55 | 164 | 0 | 0 | 10.882 | 11.046 | 1.559 | 182.132 | 6,1 | 0,9 | 0,1 | 6,0 |
| | Centro | 19 | 0 | 0 | 0 | 5.366 | 5.366 | 764 | 82.907 | 6,5 | 0,9 | 0,0 | 6,5 |
| | Sud | 42 | 0 | 0 | 0 | 15.914 | 15.914 | 1.439 | 132.871 | 12,0 | 1,1 | 0,0 | 12,0 |
| | Isole | 20 | 652 | | | 9.862 | 10.514 | 280 | 71.576 | 14,7 | 0,4 | 0,9 | 13,8 |
| | Totale | 220 | 2.430 | 0 | 25 | 65.714 | 68.169 | 9.130 | 801.411 | 8,5 | 1,1 | 0,3 | 8,2 |
| Comuni che hanno rispettato il patto grazie all'applicazione delle misure correttive | Nord Ovest | 328 | 84.178 | 0 | 54 | 309.524 | 393.756 | 41.608 | 1.970.709 | 20,0 | 2,1 | 4,3 | 15,7 |
| | Nord Est | 231 | 15.472 | 0 | 0 | 163.716 | 179.188 | 27.360 | 1.234.450 | 14,5 | 2,2 | 1,3 | 13,3 |
| | Centro | 205 | 92.382 | 0 | 316 | 149.284 | 241.982 | 17.813 | 1.174.546 | 20,6 | 1,5 | 7,9 | 12,7 |
| | Sud | 268 | 8.570 | 1 | 182 | 331.481 | 340.234 | 21.393 | 1.665.314 | 20,4 | 1,3 | 0,5 | 19,9 |
| | Isole | 108 | 1.829 | 0 | 0 | 129.273 | 131.102 | 8.198 | 574.854 | 22,8 | 1,4 | 0,3 | 22,5 |
| | Totale | 1.140 | 202.431 | 1 | 552 | 1.083.278 | 1.286.262 | 116.372 | 6.619.873 | 19,4 | 1,8 | 3,1 | 16,4 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Tavola 12a

GLI EFFETTI PRODOTTI DALLE MISURE ESPANSIVE SUI SALDI FINANZIARI DEI COMUNI

(migliaia di euro)

| | Zona | n. enti | obiettivo 2009 | saldo finanziario 2009 netto rilevante per il patto | differenza | saldo finanziario senza considerare le misure espansive (premio e incentivi alla spesa capitale) | differenza |
|---|---------------|--------------|-------------------|---|------------------|--|-------------------|
| | | | (1) | (2) | (2)-(1) | (3) | (3)-(1) |
| tutti i Comuni | Nord Ovest | 629 | -272.342 | -123.221 | 149.121 | -723.512 | -451.170 |
| | Nord Est | 448 | -189.854 | -77.858 | 111.996 | -393.806 | -203.952 |
| | Centro | 374 | -59.697 | 212.574 | 272.271 | -142.185 | -82.488 |
| | Sud | 542 | -80.713 | 297.727 | 378.440 | -217.651 | -136.938 |
| | Isole | 251 | -14.503 | 197.469 | 211.972 | -29.609 | -15.106 |
| | Totale | 2.244 | -617.110 | 506.691 | 1.123.801 | -1.506.763 | -889.653 |
| Comuni che avrebbero rispettato il patto anche in assenza delle misure correttive | Nord Ovest | 217 | -50.468 | 162.965 | 213.433 | 72.857 | 123.325 |
| | Nord Est | 162 | -101.913 | 62.794 | 164.707 | -5.216 | 96.697 |
| | Centro | 150 | -81.640 | 159.230 | 240.870 | 80.946 | 162.586 |
| | Sud | 232 | -96.882 | 230.378 | 327.260 | 116.373 | 213.255 |
| | Isole | 123 | -68.918 | 126.143 | 195.061 | 57.296 | 126.214 |
| | Totale | 884 | -399.821 | 741.510 | 1.141.331 | 322.256 | 722.077 |
| Comuni che non hanno rispettato il patto | Nord Ovest | 84 | 39713 | -170450 | -210.163 | -203662 | -243.375 |
| | Nord Est | 55 | 18171 | -100079 | -118.250 | -114109 | -132.280 |
| | Centro | 19 | 9314 | -51398 | -60.712 | -50265 | -59.579 |
| | Sud | 42 | 25971 | -41008 | -66.979 | -59383 | -85.354 |
| | Isole | 20 | 22794 | -19971 | -42.765 | -30704 | -53.498 |
| | Totale | 220 | 115.963 | -382.906 | -498.869 | -458.123 | -574.086 |
| Comuni che hanno rispettato il patto grazie all'applicazione delle misure correttive | Nord Ovest | 328 | -261.587 | -115.736 | 145.851 | -592.707 | -331.120 |
| | Nord Est | 231 | -106.112 | -40.573 | 65.539 | -274.481 | -168.369 |
| | Centro | 205 | 12.629 | 104.742 | 92.113 | -172.866 | -185.495 |
| | Sud | 268 | -9.803 | 108.357 | 118.160 | -274.641 | -264.839 |
| | Isole | 108 | 31.621 | 91.297 | 59.676 | -56.201 | -87.822 |
| | Totale | 1.140 | -333.252 | 148.087 | 481.339 | -1.370.896 | -1.037.645 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

LA SPESA IN CONTO CAPITALE TEORICAMENTE SOSTENIBILE ED IL LIVELLO DEI PAGAMENTI EFFETTIVI –
COMUNI PER AREA GEOGRAFICA

| | Zona | n. enti | livello teorico di pagamenti in conto capitale sostenibile | pagamenti conto capitale sostenuti al lordo delle misure incentivanti l. 33 e l. 102 | pagamenti in conto capitale sostenuti al netto delle misure incentivanti l. 33 e l. 102 | scostamento % tra livello teorico e spesa effettivamente sostenuta al lordo degli incentivi | scostamento % tra livello teorico e spesa effettivamente sostenuta al netto degli incentivi |
|--|---------------------------|--------------|--|--|---|---|---|
| | <i>(migliaia di euro)</i> | | | | | | |
| tutti i Comuni | Nord Ovest | 629 | 2.523.537 | 2.916.710 | 2.426.736 | 15,6 | -3,8 |
| | Nord Est | 448 | 1.758.915 | 1.923.549 | 1.684.735 | 9,4 | -4,2 |
| | Centro | 374 | 1.609.504 | 1.662.754 | 1.358.176 | 3,3 | -15,6 |
| | Sud | 542 | 2.433.629 | 2.537.105 | 2.084.471 | 4,3 | -14,3 |
| | Isole | 251 | 1.026.575 | 1.029.339 | 824.708 | 0,3 | -19,7 |
| | Totale complessivo | 2.244 | 9.352.160 | 10.069.457 | 8.378.826 | 7,7 | -10,4 |
| Comuni che avrebbero rispettato il patto anche in assenza delle misure correttive | Nord Ovest | 217 | 755.326 | 620.700 | 549.811 | -17,8 | -27,2 |
| | Nord Est | 162 | 614.657 | 507.561 | 458.981 | -17,4 | -25,3 |
| | Centro | 150 | 676.459 | 503.212 | 445.982 | -25,6 | -34,1 |
| | Sud | 232 | 977.034 | 753.150 | 656.664 | -22,9 | -32,8 |
| | Isole | 123 | 513.047 | 382.969 | 319.954 | -25,4 | -37,6 |
| | Totale complessivo | 884 | 3.536.524 | 2.767.592 | 2.431.392 | -21,7 | -31,2 |
| Comuni che non hanno rispettato il patto | Nord Ovest | 84 | 91.731 | 330.018 | 304.689 | 259,8 | 232,2 |
| | Nord Est | 55 | 51.411 | 182.132 | 171.086 | 254,3 | 232,8 |
| | Centro | 19 | 21.303 | 80.118 | 74.752 | 276,1 | 250,9 |
| | Sud | 42 | 42.349 | 126.264 | 110.350 | 198,2 | 160,6 |
| | Isole | 20 | 18.358 | 71.576 | 61.062 | 289,9 | 232,6 |
| | Totale complessivo | 220 | 225.152 | 790.108 | 721.939 | 250,9 | 220,6 |
| Comuni che hanno rispettato il patto grazie all'applicazione delle misure correttive | Nord Ovest | 328 | 1.676.480 | 1.965.992 | 1.572.236 | 17,3 | -6,2 |
| | Nord Est | 231 | 1.092.847 | 1.233.856 | 1.054.668 | 12,9 | -3,5 |
| | Centro | 205 | 911.742 | 1.079.424 | 837.442 | 18,4 | -8,1 |
| | Sud | 268 | 1.414.246 | 1.657.691 | 1.317.457 | 17,2 | -6,8 |
| | Isole | 108 | 495.170 | 574.794 | 443.692 | 16,1 | -10,4 |
| | Totale complessivo | 1.140 | 5.590.485 | 6.511.757 | 5.225.495 | 16,5 | -6,5 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 13a

LA SPESA IN CONTO CAPITALE TEORICAMENTE SOSTENIBILE ED IL LIVELLO DEI PAGAMENTI EFFETTIVI –
COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA

| | fascia demografica | n. enti | livello teorico di pagamenti in conto capitale sostenibile | pagamenti conto capitale sostenuti al lordo delle misure incentivanti l. 33 e l. 102 | pagamenti in conto capitale sostenuti al netto delle misure incentivanti l. 33 e l. 102 | scostamento % tra livello teorico e spesa effettivamente sostenuta al lordo degli incentivi | scostamento % tra livello teorico e spesa effettivamente sostenuta al netto degli incentivi |
|--|--------------------|--------------|--|--|---|---|---|
| | | | <i>(migliaia di euro)</i> | | | | |
| tutti i Comuni | tra 5000 e 10000 | 1140 | 1.677.739 | 1.787.421 | 1.548.149 | 6,5 | -7,7 |
| | tra 10000 e 20000 | 619 | 1.564.350 | 1.691.435 | 1.452.332 | 8,1 | -7,2 |
| | tra 20000 e 60000 | 390 | 2.395.334 | 2.509.338 | 2.091.342 | 4,8 | -12,7 |
| | tra 60000 e 250000 | 84 | 1.874.984 | 1.973.986 | 1.652.830 | 5,3 | -11,8 |
| | > 250000 | 11 | 1.839.754 | 2.107.277 | 1.634.173 | 14,5 | -11,2 |
| | Totale | 2.244 | 9.352.160 | 10.069.457 | 8.378.826 | 7,7 | -10,4 |
| Comuni che avrebbero rispettato il patto anche in assenza delle misure correttive | tra 5000 e 10000 | 480 | 845.366 | 643.509 | 584.502 | -23,9 | -30,9 |
| | tra 10000 e 20000 | 219 | 687.439 | 535.783 | 482.002 | -22,1 | -29,9 |
| | tra 20000 e 60000 | 155 | 1.067.654 | 809.497 | 705.988 | -24,2 | -33,9 |
| | tra 60000 e 250000 | 27 | 665.103 | 540.402 | 475.008 | -18,7 | -28,6 |
| | > 250000 | 3 | 270.962 | 238.401 | 183.892 | -12,0 | -32,1 |
| | Totale | 884 | 3.536.524 | 2.767.592 | 2.431.392 | -21,7 | -31,2 |
| Comuni che non hanno rispettato il patto | tra 5000 e 10000 | 132 | 95.701 | 292.194 | 270.269 | 205,3 | 182,4 |
| | tra 10000 e 20000 | 59 | 57.823 | 214.217 | 195.439 | 270,5 | 238,0 |
| | tra 20000 e 60000 | 27 | 63.187 | 227.893 | 204.593 | 260,7 | 223,8 |
| | tra 60000 e 250000 | 2 | 8.441 | 55.804 | 51.638 | 561,1 | 511,8 |
| | Totale | 220 | 225.152 | 790.108 | 721.939 | 250,9 | 220,6 |
| Comuni che hanno rispettato il patto grazie all'applicazione delle misure correttive | tra 5000 e 10000 | 528 | 736.672 | 851.718 | 693.378 | 15,6 | -5,9 |
| | tra 10000 e 20000 | 341 | 819.088 | 941.435 | 774.891 | 14,9 | -5,4 |
| | tra 20000 e 60000 | 208 | 1.264.493 | 1.471.948 | 1.180.761 | 16,4 | -6,6 |
| | tra 60000 e 250000 | 55 | 1.201.440 | 1.377.780 | 1.126.184 | 14,7 | -6,3 |
| | > 250000 | 8 | 1.568.792 | 1.868.876 | 1.450.281 | 19,1 | -7,6 |
| | Totale | 1.140 | 5.590.485 | 6.511.757 | 5.225.495 | 16,5 | -6,5 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI AUTORIZZATI DALLE REGIONI

| Regione | enti che hanno effettuato pagamenti autorizzati dalla Regione | enti che hanno rispettato il patto grazie all'esclusione dei pagamenti autorizzati dalla Regione | (migliaia di euro) | | % |
|----------------|---|--|--|--|---|
| | | | spesa conto capitale al netto concessione di crediti | pagamenti autorizzati dalla Regione ai sensi art. 7quater l. 33/09 | pagamenti autorizzati sulla spesa totale per investimenti |
| | | | A | B | C=B/A |
| Piemonte | 27 | 23 | 818.910 | 64.295 | 7,85 |
| Lombardia | 244 | 38 | 1.775.082 | 26.446 | 1,49 |
| Liguria | 2 | 1 | 331.061 | 2.856 | 0,86 |
| Veneto | 3 | 2 | 1.018.346 | 633 | 0,06 |
| Emilia Romagna | 12 | 11 | 905.877 | 15.003 | 1,66 |
| Toscana | 30 | 23 | 852.281 | 91.117 | 10,69 |
| Umbria | 2 | 2 | 334.963 | 403 | 0,12 |
| Marche | 1 | 0 | 257.559 | 117 | 0,05 |
| Lazio | 1 | 1 | 423.543 | 745 | 0,18 |
| Abruzzo | 0 | 0 | 206.548 | 0 | |
| Molise | 0 | 0 | 33.464 | 0 | |
| Campania | 2 | 1 | 1.214.664 | 529 | 0,04 |
| Puglia | 4 | 2 | 717.434 | 4.536 | 0,63 |
| Basilicata | 1 | 1 | 127.364 | 2.128 | 1,67 |
| Calabria | 2 | 1 | 262.258 | 1.378 | 0,53 |
| Sicilia | 6 | 3 | 634.525 | 2.890 | 0,46 |
| Sardegna | 0 | 0 | 416.542 | 0 | |
| Italia | 337 | 109 | 10.330.421 | 213.076 | 2,06 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Quantificazione e distribuzione della premialità

9. L'art. 77bis, comma 23bis, del DL 112/2008 ha introdotto un meccanismo di premialità a vantaggio degli enti più virtuosi. A tale meccanismo è stata data attuazione con il decreto MEF-Interno del 22 dicembre 2009, che ha ripartito i 173 milioni complessivi tra tutti i Comuni che avevano rispettato il Patto nel 2008 e che si posizionavano, rispetto agli indicatori di rigidità strutturale e autonomia finanziaria, al di sopra del loro valore medio valutato per classe demografica. L'importo complessivo del premio rappresentava il 70 per cento della differenza tra l'obiettivo di saldo da conseguire nel 2008 ed il risultato effettivo degli enti inadempienti; nella distribuzione del beneficio era prevista una quota fissa da attribuire a tutti gli enti virtuosi, proporzionata alla popolazione, ed una quota variabile il cui importo era commisurato al grado di virtuosità di ciascun ente.

Tavola 15

LE MISURE SANZIONARIE E PREMIANTI PER FASCIA DEMOGRAFICA ED AREA TERRITORIALE

(migliaia di euro)

| fascia demografica | n. Comuni | effetti finanziari delle sanzioni per il 2008 scontati dai risultati 2009 | importi derivanti dall'applicazione del meccanismo della premialità | Zona | n. enti | effetti finanziari delle sanzioni per il 2008 scontati dai risultati 2009 | importi derivanti dall'applicazione del meccanismo della premialità |
|--------------------|-----------|---|---|------------|---------|---|---|
| tra 5000 e 10000 | 1140 | 6.556 | 35.670 | Nord Ovest | 629 | 5.677 | 57.997 |
| tra 10000 e 20000 | 619 | 7.219 | 35.801 | Nord Est | 448 | 1.502 | 39.318 |
| tra 20000 e 60000 | 390 | 8.116 | 45.933 | Centro | 374 | 8.295 | 29.238 |
| tra 60000 e 250000 | 84 | 0 | 33.783 | Sud | 542 | 4.180 | 33.462 |
| > 250000 | 11 | 0 | 21.170 | Isole | 251 | 2.237 | 12.342 |
| Totale | 2244 | 21.891 | 172.357 | Totale | 2244 | 21.891 | 172.357 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per i Comuni monitorati l'importo complessivo del premio è stato di 172 milioni, dei quali oltre 116 milioni si sono concentrati in quei Comuni che hanno rispettato il patto grazie alle misure espansive sulla spesa in conto capitale, consentendo un miglioramento dei saldi. I restanti 56 milioni, invece, sono andati a vantaggio di Comuni che ugualmente rispettavano i criteri di virtuosità predefiniti dal decreto interministeriale, ma per i quali l'attribuzione del premio non si è dimostrata efficace né sotto il profilo del rispetto degli obiettivi né – per gli enti che avrebbero comunque rispettato il patto – per elevare il livello dei pagamenti finali.

Il sistema premiante si fonda su due presupposti che, in realtà, appaiono come elementi di debolezza del meccanismo generale del Patto: da un lato, il mancato funzionamento dei vincoli sui saldi per un certo numero di enti, e dall'altro il risparmio in eccesso generato da altri enti che in tal modo consentono di compensare lo sfioramento degli inadempienti e di rispettare così il saldo di comparto.

Nell'ipotesi in cui tutti gli enti fossero adempienti al patto, non ci sarebbero premi da distribuire, nonostante la virtuosità generalizzata¹⁴; mentre, maggiore è lo scostamento dall'obiettivo da parte degli inadempienti, più consistente sarà il premio, purchè sia raggiunto l'obiettivo di comparto (grazie ad enti che non sfruttano a pieno le capacità finanziarie insite nel proprio obiettivo).

L'entità del premio è inoltre strettamente correlata alle sanzioni che verranno applicate agli inadempienti. Infatti, per assicurare la neutralità del meccanismo in termini di finanza pubblica, è necessario che le risorse aggiuntive distribuite agli enti virtuosi siano compensate dagli effetti finanziari positivi delle sanzioni applicate a chi nell'anno precedente non aveva conseguito gli obiettivi fissati. Così la riduzione degli impegni correnti, dei trasferimenti statali, delle indennità degli organi, nonché il divieto di assunzione costituiscono una sorta di recupero del differenziale negativo che non viene scontato negli andamenti tendenziali dell'anno di riferimento. Qualche perplessità sul corretto funzionamento di questo meccanismo sorge osservando i dati, che mostrano una forte sproporzione tra le maggiori risorse generate dall'applicazione delle sanzioni e l'ammontare complessivo del premio distribuito ai virtuosi.

¹⁴ Per il 2009, infatti, le province sono escluse dal meccanismo della premialità poiché il 70% della differenza tra saldo 2008 degli enti inadempienti e obiettivo programmatico è pari a 0.

Il sistema produce per il 2009 un effetto redistributivo delle risorse le quali, generate prevalentemente dai Comuni con popolazione al di sotto dei 20.000 ab. e appartenenti alle Regioni meridionali e insulari del Paese, sono destinate per il 58,5 per cento a Comuni oltre i 20.000 abitanti; dal punto di vista territoriale è il nord a ricevere la quota maggioritaria del fondo (56,4 per cento).

Per quanto riguarda il 2010, anche se l'analisi è basata su dati ancora provvisori, sembra confermarsi la tendenza dello scorso anno, quantomeno con riferimento alla dimensione degli enti che maggiormente contribuiscono ad alimentare il fondo per la premialità.

Infine, va osservato che il differenziale tra saldo conseguito dagli inadempienti e obiettivo loro assegnato nel 2009 è, naturalmente, ridotto a seguito dell'applicazione delle misure incentivanti sulla spesa e della premialità connessa ai risultati del patto 2008: correzioni queste che, pur non avendo prodotto alcun effetto positivo circa il rispetto degli obiettivi individuali degli enti interessati, determinano invece un effetto negativo sulla quantificazione del fondo per il 2010.

Gli aspetti critici qui evidenziati non possono, tuttavia, sminuire la portata innovativa del sistema premiante introdotto per la prima volta con la riforma del patto per il triennio 2009-2011 e rafforzato poi con la legge delega in materia di federalismo fiscale che indica la premialità dei comportamenti virtuosi tra i principi generali cui dovranno informarsi i decreti legislativi attuativi (art. 2, comma 2) e tra gli specifici criteri direttivi concernenti il coordinamento della finanza pubblica (art. 12, comma 1, lett. 1, e art. 17, comma 1, lett. b).

Il sistema di competenza mista e le scelte di investimento dei Comuni

10. I dati finanziari riferiti all'esercizio 2008 forniscono informazioni in merito ai risultati raggiunti in termini di ripresa degli investimenti con l'introduzione del criterio della competenza mista. Il 2008, infatti, costituisce una finestra temporale tra il precedente doppio vincolo di cassa e competenza e le nuove limitazioni che, dopo l'approvazione dell'art. 9 del DL 78/2009, indirettamente possono incidere sulla fase di programmazione della spesa¹⁵.

I dati tratti dai rendiconti 2008 evidenziano una leggera ripresa degli impegni per investimenti diretti (+1 per cento rispetto al 2007).

La tenuta è assicurata in particolar modo dagli enti di dimensioni ridotte (tra 5.000 e 20.000 abitanti), mentre i Comuni con più di 60.000 abitanti registrano una flessione che arriva, nelle grandi città, al 3,2 per cento.

¹⁵ La norma pone a carico del funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa l'obbligo di accertare preventivamente la compatibilità del programma dei conseguenti pagamenti con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica.

Tavola 16

LA SPESA PER INVESTIMENTI DIRETTI DEI COMUNI - IMPEGNI 2007 E 2008 - VALORI ASSOLUTI PER FASCIA

DEMOGRAFICA

(migliaia di euro)

| | >5000 <10000 | >10000 <20000 | >20000 <40000 | >40000 <60000 | >60000 <250000 | >250000 | Totale |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| 2007 | | | | | | | |
| beni immobili | 1.574.744 | 1.546.247 | 1.394.339 | 658.046 | 1.784.849 | 1.871.581 | 8.829.806 |
| beni mobili | 102.315 | 104.807 | 76.340 | 45.175 | 111.350 | 92.709 | 532.696 |
| immobilizzazioni finanziarie | 16.290 | 20.657 | 19.093 | 8.017 | 64.640 | 97.092 | 225.789 |
| altre spese | 112.278 | 111.728 | 96.732 | 57.488 | 85.752 | 25.344 | 489.322 |
| totale | 1.805.627 | 1.783.440 | 1.586.503 | 768.726 | 2.046.591 | 2.086.725 | 10.077.612 |
| 2008 | | | | | | | |
| beni immobili | 1.695.828 | 1.664.175 | 1.405.367 | 673.980 | 1.720.705 | 1.821.874 | 8.981.929 |
| beni mobili | 94.630 | 115.325 | 91.097 | 44.936 | 95.180 | 90.700 | 531.868 |
| immobilizzazioni finanziarie | 13.132 | 14.735 | 20.851 | 11.971 | 47.923 | 69.931 | 178.543 |
| altre spese | 100.450 | 111.736 | 109.284 | 40.246 | 88.716 | 36.540 | 486.973 |
| totale | 1.904.040 | 1.905.972 | 1.626.599 | 771.133 | 1.952.524 | 2.019.045 | 10.179.313 |
| Variazioni percentuali | | | | | | | |
| beni immobili | 7,7 | 7,6 | 0,8 | 2,4 | -3,6 | -2,7 | 1,7 |
| beni mobili | -7,5 | 10,0 | 19,3 | -0,5 | -14,5 | -2,2 | -0,2 |
| immobilizzazioni finanziarie | -19,4 | -28,7 | 9,2 | 49,3 | -25,9 | -28,0 | -20,9 |
| altre spese | -10,5 | 0,0 | 13,0 | -30,0 | 3,5 | 44,2 | -0,5 |
| totale | 5,5 | 6,9 | 2,5 | 0,3 | -4,6 | -3,2 | 1,0 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel

Guardando agli aggregati che compongono tale tipologia di spesa si nota che l'acquisizione di beni immobili (in cui rientrano terreni e fabbricati, vie di Comunicazione, opere di sistemazione del suolo, strade, ospedali, impianti sportivi ed altre infrastrutture) presenta un andamento speculare a quello degli investimenti complessivi, e quindi è in crescita la spesa per beni immobili nei Comuni fino a 60.000 ab., mentre diminuisce nei Comuni che superano questa soglia demografica.

I beni mobili (mezzi di trasporto, macchine, attrezzature, software, opere artistiche, altri beni materiali e immateriali) crescono solo per gli enti tra 10.000 e 40.000 ab., mentre le immobilizzazioni finanziarie (partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale) presentano un aumento per i Comuni con popolazione compresa tra 20.000 e 60.000 ab ed una flessione considerevole nelle altre fasce.

I dati medi pro capite 2008 relativi alla spesa totale per investimenti - così come definita dalla l. 350/2003 e pertanto con la sola esclusione delle concessioni di credito - mostrano, sotto il profilo dimensionale, un andamento a U: si va dai 281 euro nei Comuni tra 5.000 e 10.000 ab. ai 215 euro nei Comuni tra 40.000 e 60.000 ab., per risalire fino a 369 euro nelle grandi città (oltre i 250.000 ab.). Lo stesso andamento ha caratterizzato la spesa del 2007.

Si conferma nei Comuni più piccoli la difficoltà di realizzare economie di scala, mentre nelle grandi città, dove tale criticità viene superata, il volume della spesa determina un innalzamento della quota pro capite.

Il confronto tra 2008 e 2007 evidenzia un aumento medio pro capite del 3,9 per cento, variamente ripartito tra tutte le fasce demografiche eccetto che nella quarta (Comuni tra 60.000 e 250.000) in controtendenza con un -9,3 per cento. In particolare, negli enti appartenenti a tale fascia dimensionale la contrazione della spesa per investimenti riguarda tutti i singoli interventi, ad eccezione della voce espropri e servitù onerose.

Difficile la lettura della variabile riferita al territorio; infatti, l'aumento complessivo del 3,9 per cento si distribuisce nelle diverse zone del Paese in modo molto differenziato: +9 e +2 per cento rispettivamente nel nord ovest e nel nord est, +2,6 per cento al centro e +17,4 per cento nelle Isole. Solo il sud registra una flessione del 3,6 per cento.

Anche guardando agli impegni per investimenti totali (al netto delle sole concessioni di credito), nel 2008, dopo tre anni consecutivi di limiti alla spesa in conto capitale, non appare significativo e sicuramente non sembra rispondere alle aspettative, soprattutto se si considerano due fattori. In primo luogo non va sottovalutata la natura di alcune spese che vengono contabilizzate al titolo II° ma che, da un punto di vista sostanziale, difficilmente possono essere assimilabili alla spesa produttiva, in grado di generare ricchezza per l'ente (è il caso ad esempio di conferimenti di capitale o partecipazioni azionarie in società partecipate in forte perdita, come il caso dell'AMIA di Palermo); in secondo luogo, non va trascurato che il dato complessivo risente comunque di un'estrema variabilità: numerosi Comuni presentano da un anno all'altro forti oscillazioni, con picchi di crescita degli investimenti più che compensati da riduzioni altrettanto incisive. Ciò rende opportuno valutare con cautela i risultati medi, anche differenziati per territorio o classe demografica.

La variazione nel biennio degli impegni pro capite per la spesa di investimenti, calcolata per ogni singolo ente, esprime valori così differenziati e distanti dal dato medio che l'aggregazione per fascia demografica e zona territoriale non appaiono criteri in grado di spiegare il fenomeno con sufficiente esaustività.

La mappa dei Comuni aggregati in base alla percentuale di variazione tra 2008 e 2007 mostra che gli enti si addensano nella fascia in cui la variazione media nel biennio si attesta al +4,7 per cento (con un valore minimo di 0,3 per cento per i Comuni tra 20.000 e 40.000 ab. ed un valore massimo di 9,9 per cento delle grandi città).

Anche l'osservazione dei dati triennali conferma per questo gruppo di Comuni oscillazioni più contenute: tali enti sembrerebbero esprimere una politica degli investimenti più strutturale, con livelli più costanti di propensione alla spesa in conto capitale, al di là di eventi straordinari.

Tavola 17

LA SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA E ZONA TERRITORIALE – IMPEGNI -
VALORI MEDI PRO CAPITE

| | | <i>(euro)</i> | | | | | | |
|------------|------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------|--------|
| Zona | | >5000 <10000 | >10000 <20000 | >20000 <40000 | >40000 <60000 | >60000 <250000 | >250000 | Totale |
| Nord Ovest | 2007 | 218 | 235 | 203 | 250 | 276 | 357 | 224 |
| | 2008 | 246 | 241 | 232 | 246 | 243 | 359 | 244 |
| | var% | 13,1 | 2,8 | 14,3 | -1,4 | -11,8 | 0,4 | 9,0 |
| Nord Est | 2007 | 282 | 264 | 305 | 233 | 339 | 293 | 280 |
| | 2008 | 294 | 270 | 274 | 246 | 328 | 323 | 286 |
| | var% | 4,4 | 2,4 | -10,4 | 5,7 | -3,1 | 10,1 | 2,0 |
| Centro | 2007 | 321 | 261 | 304 | 223 | 215 | 213 | 291 |
| | 2008 | 338 | 278 | 257 | 255 | 218 | 694 | 298 |
| | var% | 5,2 | 6,8 | -15,6 | 14,6 | 1,8 | 225,8 | 2,6 |
| Sud | 2007 | 293 | 227 | 196 | 194 | 283 | 535 | 254 |
| | 2008 | 273 | 238 | 216 | 158 | 200 | 414 | 245 |
| | var% | -6,8 | 4,5 | 10,1 | -18,8 | -29,5 | -22,6 | -3,6 |
| Isole | 2007 | 276 | 185 | 163 | 143 | 164 | 147 | 221 |
| | 2008 | 292 | 259 | 199 | 230 | 197 | 304 | 260 |
| | var% | 5,6 | 40,4 | 21,8 | 61,5 | 20,6 | 106,4 | 17,7 |
| Italia | 2007 | 269 | 241 | 235 | 212 | 265 | 338 | 255 |
| | 2008 | 281 | 255 | 236 | 215 | 241 | 387 | 264 |
| | var% | 4,5 | 6,2 | 0,5 | 1,5 | -9,3 | 14,5 | 3,9 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel

Tavola 17a

LA SPESA PER INVESTIMENTI DEI COMUNI PER FASCIA DEMOGRAFICA E TASSI DI VARIAZIONE DEGLI
IMPEGNI - VALORI MEDI PRO CAPITE

(euro)

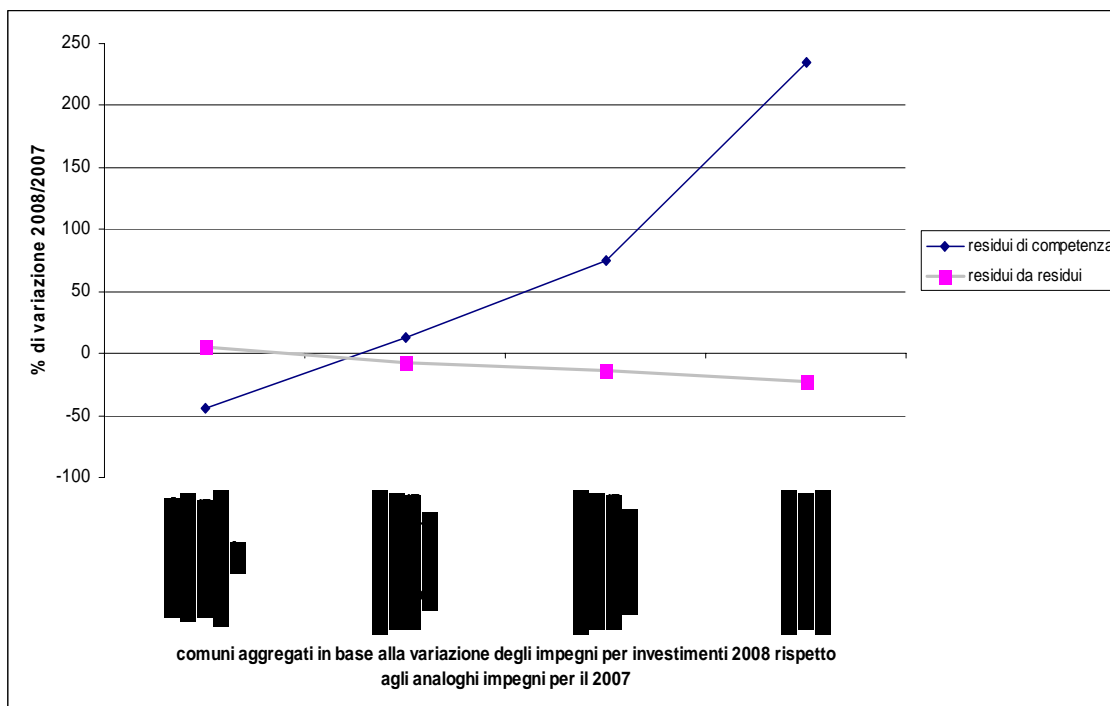
| range di variazione degli impegni 2008 rispetto al 2007 | | >5000 <10000 | >10000<20000 | >20000<40000 | >40000<60000 | >60000<250000 | >250000 | Totale |
|---|------------------------|------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------|--------|
| | | <i>numerosità enti</i> | 350 | 191 | 86 | 21 | 26 | 3 |
| riduzione oltre -25 per cento | 2007 | 393 | 315 | 310 | 277 | 330 | 519 | 355 |
| | 2008 | 171 | 142 | 127 | 130 | 162 | 361 | 157 |
| | var% | -56,4 | -54,9 | -59,0 | -53,1 | -51,0 | -30,4 | -55,9 |
| | <i>numerosità enti</i> | 363 | 233 | 118 | 40 | 43 | 5 | 802 |
| variazione compresa tra -25 e +50 per cento | 2007 | 250 | 247 | 239 | 211 | 257 | 258 | 246 |
| | 2008 | 263 | 260 | 240 | 221 | 279 | 283 | 257 |
| | var% | 5,2 | 5,2 | 0,3 | 4,6 | 8,5 | 9,9 | 4,7 |
| | <i>numerosità enti</i> | 147 | 59 | 24 | 9 | 8 | 1 | 248 |
| variazione compresa tra +50 e +100 per cento | 2007 | 178 | 182 | 191 | 155 | 152 | 321 | 179 |
| | 2008 | 307 | 308 | 323 | 251 | 260 | 498 | 306 |
| | var% | 72,5 | 68,7 | 69,7 | 62,5 | 70,8 | 55,0 | 70,8 |
| | <i>numerosità enti</i> | 187 | 105 | 46 | 7 | 3 | 1 | 349 |
| variazione oltre 100 per cento | 2007 | 147 | 125 | 109 | 96 | 125 | 213 | 134 |
| | 2008 | 503 | 423 | 387 | 392 | 320 | 694 | 461 |
| | var% | 242,6 | 239,6 | 255,6 | 308,0 | 155,9 | 225,8 | 243,3 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Sirtel

La ripresa degli impegni associata al perdurare del vincolo del patto sulla cassa porta con sé l'incremento dei residui passivi, che non è imputabile esclusivamente alle regole del Patto. Sulla formazione dei residui di parte capitale, infatti, incidono in misura considerevole le modalità di contabilizzazione degli impegni e la mole consistente di residui è costituita soprattutto da residui di stanziamento.

I dati 2008 sembrano confermare tale affermazione poiché, mentre si registra un incremento dei residui in conto competenza (+4,6 per cento), i residui in conto residui – quindi legati ad investimenti avviati nel passato – sono in calo del 5,9 per cento. La prima tipologia di residui cresce proporzionalmente agli impegni e ciò può considerarsi fisiologico proprio per le modalità di contabilizzazione degli impegni del titolo II°. I residui derivanti dagli esercizi precedenti, invece, presentano un andamento inversamente proporzionale agli impegni di competenza dell'anno. Potrebbe, pertanto, dedursi che una più elevata capacità di smaltimento dei residui passivi favorisce la progettazione e l'avvio di nuove opere, mentre l'accumularsi dei residui provenienti dalle gestioni passate determina una difficoltà ad assumere nuovi impegni.

L'andamento dei residui riferiti alle due diverse gestioni (competenza e residui) e degli impegni assunti nell'anno per nuovi investimenti sembra esprimere soprattutto la tipica ciclicità della spesa in conto capitale più che l'effetto negativo delle regole del Patto.



I limiti delle misure di flessibilizzazione degli investimenti

11. Le cause che hanno contribuito al mancato sfruttamento di tutto il margine di spesa potenziale consentito dal Patto e dalle misure espansive successivamente introdotte possono essere di natura sia endogena che esogena.

Tra i motivi interni, incide in modo significativo la maggiore o minore onerosità degli obiettivi di saldo: infatti, i Comuni che non hanno rispettato il patto anche dopo l'applicazione dei benefici avevano prevalentemente saldi obiettivi positivi, mentre i Comuni adempienti indipendentemente dalle misure espansive, erano caratterizzati per la maggior parte da saldi obiettivo negativi. In via generale si conferma, dunque, la difficoltà per enti in avanzo di replicare performance particolarmente positive, imputabili presumibilmente a cause eccezionali e non ripetibili registrate nel passato.

Tavola 18

L'ONEROSITÀ DEL PATTO 2009 IN BASE AL SALDO OBIETTIVO

| fascia demografica | Comuni con saldo obiettivo negativo | | | Comuni con saldo obiettivo positivo | | |
|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------|
| | n. | Comuni che hanno rispettato il patto | % | n. | Comuni che hanno rispettato il patto | % |
| tra 5000 e 10000 | 653 | 605 | 92,6 | 487 | 403 | 82,8 |
| tra 10000 e 20000 | 354 | 338 | 95,5 | 265 | 222 | 83,8 |
| tra 20000 e 60000 | 247 | 239 | 96,8 | 143 | 124 | 86,7 |
| tra 60000 e 250000 | 52 | 51 | 98,1 | 32 | 31 | 96,9 |
| > 250000 | 8 | 8 | 100,0 | 3 | 3 | 100,0 |
| Totale complessivo | 1314 | 1241 | 94,4 | 930 | 783 | 84,2 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

Altri enti possono trovarsi, invece, nella condizione di avere saldi programmatici eccessivamente espansivi rispetto alle loro effettive esigenze e capacità di investimento. La disciplina del patto finisce, quindi, per generare risparmi eccedenti quanto richiesto.

Paradossalmente i Comuni che nel 2009, in considerazione di precedenti comportamenti particolarmente “virtuosi”, erano tenuti ad una manovra correttiva più leggera (con coefficienti di correzione del saldo 2007 pari a 0 o -10 per cento) hanno presentato maggiori difficoltà a rientrare nei parametri rispetto agli enti che dovevano operare un miglioramento del disavanzo 2007 compreso tra il 48 ed il 70 per cento.

Quanto alle misure espansive introdotte in corso d’anno con l’intento di agevolare il rispetto del Patto e di indurre, altresì, un’inversione di tendenza negli andamenti degli investimenti locali, non va sottovalutato che la loro collocazione temporale (alcune a pochi mesi dalla chiusura dell’esercizio) ne ha ridimensionato molto la portata: esse operano esclusivamente come interventi correttivi della gestione, privi di incisività sulla programmazione della spesa. Ciò indubbiamente ha contribuito ad affievolire gli effetti positivi che ci si auspicava potessero discenderne.

Tuttavia, imputare esclusivamente al meccanismo del Patto la stretta sugli investimenti locali sarebbe una semplificazione inopportuna. I dati consentono di rilevare, a titolo esemplificativo, che per un certo numero di Comuni le risorse derivanti dall’imposizione tributaria, dalle tariffe e dai trasferimenti correnti non sono sufficienti a coprire gli impegni di spesa corrente. Questa condizione di disavanzo caratterizza circa il 17 per cento degli enti monitorati ed il saldo negativo cumulato di parte corrente supera i 238 milioni contro i 91 milioni del disavanzo di parte capitale.

Le Regioni più esposte sono la Lombardia, con un disavanzo corrente di 76 milioni, seguita dall’Emilia Romagna (-31 milioni) e dal Veneto (-30 milioni). La variabile riferita alla popolazione, invece, opera determinando una crescita del disavanzo direttamente proporzionale alla dimensione dell’ente e si nota che nei Comuni di fascia compresa tra 10000 e 60000 abitanti il saldo negativo corrente si accompagna ad un surplus delle entrate straordinarie rispetto alle spese in conto capitale. L’analisi dei dati medi pro capite mostra per i Comuni con saldo corrente positivo un livello più elevato di entrate correnti (767 euro contro i 710 dei Comuni in disavanzo corrente) e di spesa in conto capitale (186 euro contro 180 euro); mentre si attestano a 709 euro le spese correnti (contro i 731 euro dei Comuni in disavanzo) e a 152 euro le entrate straordinarie (181 euro per i Comuni in disavanzo).

Si sottolinea, poi, che il 25 per cento degli enti che presentano tale condizione ha conseguito, ai fini del Patto, un saldo di competenza mista 2009 positivo, in linea con l’obiettivo programmatico. In questi casi, quindi, il meccanismo basato su un saldo unico ha consentito di coprire, grazie alle entrate straordinarie e ad un profilo basso di pagamenti per investimenti, il disavanzo corrente. E’ di tutta evidenza che ci si trova di fronte a situazioni sintomatiche di una distorsione nell’applicazione delle regole contabili, ma che mostra con altrettanta evidenza un punto di debolezza della regola fiscale del Patto. Una regola diretta a favorire un recupero di efficienza ed una riqualificazione della spesa a vantaggio degli investimenti e dello sviluppo locale, che consente, tuttavia, ad enti con criticità finanziarie di risultare “virtuosi”.

La disamina dei motivi che hanno impedito – al di là di situazioni eccezionali come quella appena descritta - il pieno utilizzo del margine potenziale di pagamenti, porta a considerare altre situazioni esogene al meccanismo di coordinamento della finanza pubblica, come la mancanza di disponibilità di cassa, la prevalenza di investimenti in fase ancora iniziale o le difficoltà finanziarie strutturali degli enti.

A tal fine le informazioni che si possono ricavare dalla banca dati del patto di stabilità non sono sufficienti: è, pertanto, necessario attingere ad altre basi informative ed affinare nuovi e più sofisticati strumenti metodologici, che consentano di cogliere e valutare in maniera integrata i fenomeni che caratterizzano l'evoluzione della finanza locale. A tal riguardo, si rinvia al lavoro sperimentale descritto nel Riquadro - La costruzione di un indice sintetico della situazione finanziaria degli enti locali.

Tavola 19

LA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI COMUNI CHE PRESENTANO NEL 2009 UN SALDO CORRENTE DI SEGNO
NEGATIVO

| Regione | n. Comuni monitorati | Comuni con saldo corrente negativo | % sul totale | Comuni con saldo corrente negativo che hanno rispettato il patto 2009 | | | |
|----------------|----------------------|------------------------------------|--------------|---|--|------------------------------|--|
| | | | | con saldo obiettivo positivo | % sui Comuni con saldo corrente negativo | con saldo obiettivo negativo | % sui Comuni con saldo corrente negativo |
| Piemonte | 133 | 20 | 15,0 | 8 | 40,0 | 12 | 60,0 |
| Lombardia | 445 | 92 | 20,7 | 33 | 35,9 | 42 | 45,7 |
| Liguria | 51 | 6 | 11,8 | 2 | 33,3 | 4 | 66,7 |
| Veneto | 264 | 21 | 8,0 | 2 | 9,5 | 12 | 57,1 |
| Emilia Romagna | 184 | 47 | 25,5 | 8 | 17,0 | 35 | 74,5 |
| Toscana | 152 | 37 | 24,3 | 15 | 40,5 | 22 | 59,5 |
| Umbria | 32 | 5 | 15,6 | | 0,0 | 4 | 80,0 |
| Marche | 68 | 13 | 19,1 | 4 | 30,8 | 5 | 38,5 |
| Lazio | 122 | 18 | 14,8 | 1 | 5,6 | 16 | 88,9 |
| Abruzzo | 54 | 4 | 7,4 | | 0,0 | 3 | 75,0 |
| Molise | 11 | 2 | 18,2 | 2 | 100,0 | | 0,0 |
| Campania | 200 | 35 | 17,5 | 6 | 17,1 | 24 | 68,6 |
| Puglia | 169 | 23 | 13,6 | 5 | 21,7 | 11 | 47,8 |
| Basilicata | 31 | 3 | 9,7 | 1 | 33,3 | 1 | 33,3 |
| Calabria | 77 | 4 | 5,2 | 1 | 25,0 | 1 | 25,0 |
| Sicilia | 186 | 43 | 23,1 | 6 | 14,0 | 29 | 67,4 |
| Sardegna | 65 | 2 | 3,1 | | 0,0 | 2 | 100,0 |
| Italia | 2.244 | 375 | 16,7 | 94 | 25,1 | 223 | 59,5 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

Tavola 19a

ENTRATE E SPESE DEI COMUNI RILEVANTI PER IL PATTO 2009 – DATI MEDI PRO CAPITE

(in euro)

| | fascia demografica | entrate correnti | spese correnti | entrate in conto capitale | |
|------------------------------------|---------------------------|------------------|----------------|---------------------------|-------------------------|
| | | | | entrate in conto capitale | spese in conto capitale |
| Comuni con saldo corrente positivo | tra 5000 e 10000 | 742 | 681 | 165 | 198 |
| | tra 10000 e 20000 | 753 | 701 | 144 | 176 |
| | tra 20000 e 60000 | 803 | 752 | 132 | 166 |
| | tra 60000 e 250000 | 976 | 905 | 133 | 174 |
| | > 250000 | 1.290 | 1.219 | 154 | 209 |
| | Totale complessivo | 767 | 709 | 152 | 186 |
| Comuni con saldo corrente negativo | tra 5000 e 10000 | 670 | 693 | 181 | 186 |
| | tra 10000 e 20000 | 691 | 717 | 177 | 162 |
| | tra 20000 e 60000 | 735 | 761 | 174 | 170 |
| | tra 60000 e 250000 | 1.003 | 951 | 205 | 237 |
| | > 250000 | 1.689 | 1.752 | 382 | 396 |
| | Totale complessivo | 710 | 731 | 181 | 180 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Rgs

Gli sviluppi più recenti nella gestione del Patto. La dimensione regionale. Il caso Piemonte e le problematiche connesse

12. Come già ricordato, l'articolo 77 ter, comma 11, della legge 133/09 prevede che le Regioni possano adattare le regole poste dal legislatore nazionale sul patto di stabilità per tener conto della diversità delle situazioni finanziarie degli enti locali ricadenti nel proprio territorio. Al momento, solo la Regione Piemonte ha dato attuazione alla normativa con il regolamento approvato dalla Giunta regionale l'8 febbraio 2010.

L'approccio è quello di una regionalizzazione graduale, nel senso che per il primo anno di attuazione gli obiettivi individuali degli enti locali sono gli stessi già calcolati in base all'art. 77 bis della l. 133/09¹⁶, ma nel corso della gestione, possono essere modificati con delibera della Giunta regionale, da una parte, per consentire il pieno utilizzo delle capacità finanziarie del territorio piemontese e dall'altra per sostenere gli enti in difficoltà con l'obiettivo nazionale. La modifica dei saldi programmatici, infatti, può essere in senso peggiorativo o migliorativo; nel primo caso il sacrificio potrà essere ricompensato dalla Regione attraverso misure premianti a valere sugli obiettivi degli anni successivi, ovvero mediante il riconoscimento di una condizione di maggior favore nei bandi per la concessione di finanziamenti specifici. Nell'ipotesi, invece, di modifica dell'obiettivo individuale per il 2010 in senso migliorativo, è previsto un rientro nei parametri in base ad un profilo temporale da definire. La Regione garantisce comunque il rispetto dell'obiettivo aggregato come Comunicato dal Ministero dell'economia e delle finanze. Per gli enti inadempienti è prevista l'applicazione di sanzioni regionali tese ad assicurare il recupero, nell'anno successivo, dello sfioramento registrato nel 2010, mentre il funzionamento del sistema sanzionatorio nazionale verrebbe limitato al caso in cui l'intero comparto degli enti piemontesi non dovesse conseguire l'obiettivo cumulato. Forme di penalizzazione sono previste, invece, anche per quegli enti che, a fine anno, registrano un saldo migliore di quanto programmato. Da ultimo il regolamento disciplina un sistema regionale di monitoraggio degli adempimenti relativi al patto da svolgere secondo modalità e prospettive da definirsi con decreto del Presidente della Giunta regionale.

L'accelerazione del Piemonte nella definizione di un patto di stabilità territoriale apre la strada alla sperimentazione di un coordinamento regionale che va ben oltre la compensazione orizzontale (tra enti dello stesso livello di governo) degli obiettivi finalizzata ad attenuare eventuali effetti distorsivi della normativa generale; il regolamento, infatti, affida alla Regione un'attenta regia di tutto il meccanismo per una ridefinizione dei saldi che soddisfi prioritariamente *“l'esigenza di riallocazione delle risorse in ragione della dimensione territoriale dei servizi pubblici erogati e degli indirizzi della programmazione regionale strategica”*. Con questa assunzione di responsabilità la Regione intende realizzare un progetto ambizioso che vedrebbe il passaggio del patto da rigida regola fiscale a strategia in grado di conciliare esigenze di controllo e contenimento della spesa pubblica con i fabbisogni infrastrutturali e di sviluppo economico del territorio.

Per il conseguimento di tale finalità, oltre alla rimodulazione degli obiettivi, si punta ad un diverso sistema di premi e sanzioni in cui ciò che rileva è esclusivamente legato al comportamento degli enti ai fini del Patto, senza alcun riferimento ad indicatori esterni al meccanismo: le misure premianti scattano per gli enti ai quali è stato richiesto uno sforzo aggiuntivo, mentre sanzioni e penalizzazioni colpiscono i soggetti che hanno sfiorato il proprio obiettivo, ovvero che non hanno sfruttato completamente le potenzialità insite nel saldo programmatico, nell'ottica di disincentivare risparmi in eccesso che rimarrebbero poi inutilizzati.

¹⁶ Come indicato anche dalla Circolare della Ragioneria generale dello Stato n.2 del 27 gennaio 2009.

L'adattamento delle regole deliberato dalla Regione Piemonte, come pure le modifiche annunciate da altre Regioni come Emilia Romagna e Toscana¹⁷, pongono un problema circa l'ambito di estensione della regionalizzazione del Patto; questione di non poco conto nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica in cui la legge riconosce una preminenza dello Stato rispetto all'autonomia normativa delle Regioni.¹⁸

Sarà pertanto indispensabile evitare soluzioni regionali che possano pregiudicare il conseguimento degli obiettivi a livello europeo ed a tal fine è auspicabile vengano al più presto definiti percorsi di convergenza che riconducano ad un disegno unitario e coerente le differenti scelte regionali¹⁹.

Le linee di riforma delle regole di coordinamento delle amministrazioni territoriali.

13. I risultati del Patto mettono in evidenza l'urgenza di rivedere il meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi posti al Paese dalla appartenenza al sistema europeo.

L'esperienza maturata negli ultimi anni testimonia, infatti, la difficoltà di prevedere un meccanismo in grado di tener conto delle differenti caratteristiche di un universo di riferimento molto ampio (oltre 2.200 enti) e con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate. Finora è stato difficile individuare un'impostazione in grado di assicurare un efficace perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica evitando, tuttavia, che questo si traduca in un indesiderato rallentamento della spesa in conto capitale.

Anche sull'efficacia delle misure di alleggerimento degli obiettivi del Patto assunte nel 2009 hanno inciso le difficoltà nell'individuare, attraverso criteri selettivi uniformi, i soggetti meritevoli di maggiori tutele o con una più elevata capacità di promuovere e gestire attività di investimento. La distribuzione del beneficio in maniera indifferenziata si è tradotta, infatti, solo in parte in una velocizzazione dei pagamenti in conto capitale.

Le esperienze di gestione del Patto a livello regionale, per ora limitate, potrebbero costituire, da questo punto di vista, una preziosa base di riferimento: una gestione del Patto su scala territoriale consentirebbe, infatti, di ridurre la rigidità del sistema e di ottimizzare la ripartizione delle quote di indebitamento tra amministrazioni locali.

In tale prospettiva muovono la legge delega in materia di federalismo fiscale (legge 42/09) e la legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009), rafforzando ulteriormente il ruolo regionale nella gestione del Patto di stabilità interno.

La legge 196/2009 ridisegna la procedura di definizione del contributo richiesto alle amministrazioni locali a partire dalla Decisione di finanza pubblica, prevedendo un ruolo propositivo della Conferenza permanente, sia nella fase di definizione degli obiettivi per livello di governo che in quella di traduzione di detti obiettivi in regole

¹⁷ La giunta regionale della Toscana ha siglato il 22 marzo scorso un'intesa con ANCI, UPI e UNCEM Toscana per l'attuazione del patto di stabilità territoriale.

¹⁸ V. in proposito delibera n. 25/2010 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte.

¹⁹ Il 18 gennaio scorso il Ministero dell'economia e delle finanze ha trasmesso alla Conferenza Unificata lo schema di Intesa finalizzata "ad evitare soluzioni eterogenee che rendano di difficile attuazione il coordinamento ed il monitoraggio della finanza pubblica da parte delle autorità centrali, nonché l'individuazione delle responsabilità del sistema delle autonomie in caso di mancato raggiungimento dei risultati attesi"

previste per il singolo ente. Viene, poi, espressamente disposto che per la spesa in conto capitale sia individuata la quota di indebitamento relativa agli enti locali e che essa sia articolata per Regioni (art. 8, comma 4).

Nella legge 42/09 si conferma, a livello di principio generale di delega, la facoltà delle Regioni di differenziare le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti al fine di adattare la disciplina nazionale del Patto alle esigenze territoriali (articolo 17, comma 1, lettera c), pur prevedendo che il rispetto degli obiettivi (in termini di cassa e di competenza) sia fondato sul concorso di ciascuna Regione e ciascun ente locale (articolo 17, comma 1, lettera b). All'articolo 12, inoltre, si introduce un limite al controllo diretto degli investimenti locali, anche se soltanto per le quote messe a disposizione da altri enti dello stesso livello o dalla Regione e solo nell'ambito del meccanismo di premialità per i soggetti virtuosi. Una previsione che sembra prefigurare un intervento regionale assimilabile a quello previsto dall'art. 7quater del DL 5/2009.

La revisione del Patto andrà disegnata anche a partire dalle profonde modifiche che interesseranno sia il sistema di valutazione dei fabbisogni e dei costi standard per le funzioni essenziali, sia il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali in attuazione del articolo 119 della Costituzione.

Modifiche che incideranno fortemente sugli enti, richiedendo percorsi di adeguamento progressivo e un attento equilibrio tra obiettivi di rigore finanziario e mantenimento di adeguate qualità del servizio.

A questo scopo il coordinamento della finanza pubblica si arricchisce di un ulteriore strumento: il Patto di convergenza. Definito di volta in volta nella legge di stabilità o in un collegato alla manovra finanziaria annuale, ad esso il compito di tracciare percorsi di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei diversi livelli di governo, nonché degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali (legge 42/2009, art. 18, comma 1).

A tale strumento oltre che alla nuova versione del Patto sarà affidato il compito di pervenire ad una formulazione organica e stabile delle regole di coordinamento, rafforzandone la credibilità e consentendone una piena collocazione nell'ambito della programmazione territoriale.

RIQUADRO 1**La spesa in conto capitale di Regioni, Province e Comuni: i dati 2007-2009 dell'archivio SIOPE****Il quadro d'assieme**

Secondo i dati dell'archivio SIOPE, nel 2009 la spesa in conto capitale (pagamenti di cassa) di Regioni, Province e Comuni è complessivamente ammontata a poco meno di 46 miliardi di euro (tavola 1), valore sostanzialmente simile a quello del 2008 (+0,2 per cento contro -7,7 per cento nel 2008). Al netto delle partite finanziarie il summenzionato importo scende a poco oltre 41 miliardi (+3,3 per cento su base annua contro +0,6 per cento nel 2008). La spesa diretta per investimenti è cresciuta dello 0,9 per cento, a fronte di una riduzione dello 0,4 per cento nel 2008. L'impulso alla pur modesta espansione sembra essere essenzialmente derivato dai pagamenti per investimenti in beni mobili (macchinari, attrezzature, terreni, mezzi di trasporto, hardware, ecc), i quali sono cresciuti del 10,4 per cento (erano aumentati del 5,3 per cento nel 2008); la spinta sull'aggregato non ha tuttavia potuto essere più significativa a causa dello scarso peso (meno dell'8 per cento) del comparto nell'aggregato. La spesa per beni immobili, pari al 90 per cento degli investimenti totali, è cresciuta dello 0,3 per cento; era diminuita dello 0,6 per cento nel 2008. I trasferimenti in conto capitale, valutati in questa analisi includendo in essi anche quelli effettuati a favore degli enti dell'aggregato (e quindi senza tenere conto degli effetti di consolidamento), sono cresciuti del 6,4 per cento (+1,7 per cento nel 2008). Sia le partite finanziarie che le altre spese in conto capitale hanno registrato una caduta: rispettivamente del 4,1 e dell'8,1 per cento (nel 2008 le prime si erano ridotte del 41 per cento mentre le seconde erano cresciute dell'8 per cento).

Tavola 1

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE: TOTALE REGIONI, PROVINCE E COMUNI (2007-2008-2009)*(migliaia di euro)*

| | 2007 | 2008 | 2009 | Var % 2008/2007 | Var % 2009/2008 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Investimenti fissi | 21.559.312 | 21.464.644 | 21.667.572 | -0,4 | 0,9 |
| - BENI IMMOBILI | 19.486.618 | 19.361.914 | 19.418.168 | -0,6 | 0,3 |
| - BENI MOBILI | 1.424.939 | 1.500.935 | 1.656.474 | 5,3 | 10,4 |
| - ALTRI | 647.755 | 601.795 | 592.930 | -7,1 | -1,5 |
| Trasferimenti | 17.736.251 | 18.045.831 | 19.206.300 | 1,7 | 6,4 |
| Partite finanziarie | 9.956.497 | 5.877.094 | 4.634.481 | -41,0 | -21,1 |
| Altre spese in conto capitale | 462.069 | 500.235 | 459.649 | 8,3 | -8,1 |
| TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE | 49.714.128 | 45.887.804 | 45.968.002 | -7,7 | 0,2 |
| - <i>al netto delle partite finanziarie</i> | 39.757.631 | 40.010.709 | 41.333.521 | 0,6 | 3,3 |

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Siope

Il quadro d'assieme appena abbozzato non è la risultante di tendenze omogenee. Nel prosieguo di questo Riquadro prima si commenteranno i dati specifici dei singoli tre comparti a cui si è fatto riferimento e si metterà in evidenza una situazione tendenzialmente più espansiva nelle Regioni e relativamente più negativa nelle Province e nei Comuni e poi si svilupperanno brevi considerazioni riassuntive e conclusive.

La spesa delle Regioni

La tavola 2 presenta i dati relativi alle Regioni (incluse le Province autonome di Trento e Bolzano). Secondo le evidenze dell'archivio SIOPE, il complesso della spesa in conto capitale è ammontata a 23,1 miliardi di euro, importo in crescita del 9 per cento rispetto al 2008 (+6,1 per cento nel 2008 rispetto al 2007). Contrariamente a quanto si riscontra per gli altri enti territoriali, le Regioni rivestono un ruolo molto importante nella erogazione di trasferimenti in conto capitale, tal che il rapporto tra questi e la spesa diretta per investimenti fissi lordi è pari a 4,1 volte (è invece pari a 0,21 volte nel caso delle Province e circa 0,10 volte nel caso dei Comuni). Nel 2009 il complesso dei trasferimenti è risultato in crescita dell'8,2 per cento in accelerazione rispetto ad un anno prima (nel 2008 si era avuta una crescita del 2,8 per cento).

Tavola 2

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE: TOTALE REGIONI E PROVINCE AUTONOME (2007-2008-2009)

(migliaia di euro)

| | 2007 | 2008 | 2009 | Var % 2008/2007 | Var % 2009/2008 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Investimenti fissi | 3.499.371 | 4.141.233 | 4.200.960 | 18,3 | 1,4 |
| - BENI IMMOBILI | 3.014.363 | 3.474.948 | 3.370.704 | 15,3 | -3,0 |
| - Vie di comunicazione | 459.670 | 487.589 | 372.511 | 6,1 | -23,6 |
| - Altre infrastrutture | 364.097 | 375.867 | 376.295 | 3,2 | 0,1 |
| - Opere per la sistemazione del suolo | 295.304 | 295.389 | 385.608 | 0,0 | 30,5 |
| - Fabbricati civili ad uso abitativo | 239.175 | 204.362 | 340.044 | -14,6 | 66,4 |
| - Altri beni immobili | 551.363 | 899.356 | 697.122 | 63,1 | -22,5 |
| - BENI MOBILI | 417.876 | 568.127 | 750.385 | 36,0 | 32,1 |
| - Acquisizione o realizzazione di software | 191.839 | 248.124 | 260.150 | 29 | 5 |
| - Mezzi di trasporto | 77.486 | 165.368 | 349.020 | 113 | 111 |
| - ALTRI | 67.132 | 98.158 | 79.871 | 46,2 | -18,6 |
| Trasferimenti | 15.614.924 | 16.057.728 | 17.372.306 | 2,8 | 8,2 |
| - Trasferimenti in c/cap a Comuni | 4.110.242,8 | 4.528.964 | 4.678.203 | 10,2 | 3,3 |
| - Trasferimenti in c/cap a altre imprese | 3.442.862,0 | 3.971.741 | 4.371.261 | 15,4 | 10,1 |
| Partite finanziarie | 838.841 | 909.679 | 1.455.669 | 8,4 | 60,0 |
| Altre spese in conto capitale | 44.392 | 100.388 | 85.581 | 126,1 | -14,7 |
| TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE | 19.997.528 | 21.209.028 | 23.114.516 | 6,1 | 9,0 |
| - al netto delle partite finanziarie | 19.158.687 | 20.299.348 | 21.658.847 | 6,0 | 6,7 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nota: per gli investimenti in beni mobili e immobili e per i trasferimenti, le singole voci di dettaglio riportate sono quelle con un peso nel relativo aggregato pari, nel 2009, ad almeno il 10 per cento.

Per quanto concerne i soli investimenti diretti, nel 2009 la spesa si è ragguagliata sui 4,2 miliardi di euro, in crescita dell'1,4 per cento su base annua; anche in questo caso si è assistito ad una decelerazione essendo lo stesso aggregato cresciuto nel 2008 del 18,3 per cento. L'aumento del 2009 è stato interamente tirato dai pagamenti per beni mobili, i quali, come era già accaduto nel 2008, sono aumentati nell'ordine del 30 per cento (32,1 per cento contro 36 per cento nel 2008); sia la spesa per beni immobili che quella per altri beni di investimento è diminuita: del 3 per cento la prima e del 18 per cento la seconda; per entrambi i sottoaggregati si tratta di cadute che fanno seguito ad apprezzabili incrementi dell'anno prima (rispettivamente

15 e 46 per cento). Le informazioni di maggiore dettaglio (limitando l'attenzione alle voci con un peso nell'aggregato pari ad almeno il 10 per cento) segnalano che nell'ambito degli investimenti in beni immobili gli incrementi maggiori si sono riscontrati per i fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo (+66,4 per cento) e per le opere per la sistemazione del suolo (+30,5 per cento); i cali più pronunciati hanno invece riguardato le vie di comunicazione (-23,6 per cento) e gli altri beni immobili (-22,5 per cento); la quinta voce, rappresentata dalle altre infrastrutture, ha registrato una sostanziale stazionarietà (+0,1 per cento). Nell'ambito degli investimenti in beni mobili due sono le voci che assorbono la grande parte della spesa (mezzi di trasporto e acquisizione di software): nel 2009 esse hanno registrato rispettivamente più che un raddoppio i primi (+111 per cento) ed un incremento del 4,8 per cento le seconde. Infine, nell'ambito dei trasferimenti, le erogazioni più consistenti si sono dirette verso i Comuni (4,7 miliardi con una crescita del 3,3 per cento a fronte del +10,2 per cento nel 2008) e verso le Province (1,2 miliardi con un aumento dello 0,7 per cento contro il calo del 10,8 per cento del 2008) le quote più significative sono andate rispettivamente ad agenzie regionali (1,1 miliardi con un calo del 22,8 per cento; +22,9 per cento nel 2008) alle aziende sanitarie (quasi 1 miliardo, con un recupero del 42,2 per cento a fronte del -11,7 per cento nel 2008) e alle aziende ospedaliere (0,5 miliardi in aumento del 22,6 per cento su base annua).

La spesa delle Province

La tavola 3 rappresenta sinteticamente la situazione delle Province. Come si può osservare gli importi che coinvolgono questo comparto delle Amministrazioni locali sono relativamente modesti sia a raffronto con le Regioni che con i Comuni. Complessivamente, nel 2009, la spesa in conto capitale delle Province si è ragguagliata a poco oltre 3,5 miliardi di euro con una riduzione annua del 7 per cento che segue il calo dell'8,9 per cento registrato l'anno prima. Al netto delle partite finanziarie, l'importo si riduce di circa mezzo miliardo senza che mutino peraltro le dinamiche annuali. Nel 2009 la spesa per investimenti diretti è stata pari a 2,5 miliardi di euro, valore in calo dello 0,1 per cento rispetto al 2008, anno nel quale si era registrata una riduzione del 3,4 per cento.

L'analisi dei dati disaggregati evidenzia una modesta crescita (+0,5 per cento) degli investimenti in beni immobili che nel 2008 erano diminuiti del 7,8 per cento a segnalare l'assenza di un rimbalzo, a cui si è accompagnato un calo dell'11,1 per cento degli investimenti in beni mobili; la voce residuale è diminuita anch'essa, del 17,1 per cento (-14,8 per cento nel 2008). Nell'ambito della spesa per immobili, che nelle Province rappresenta ben il 94 per cento degli investimenti totali, la componente più rilevante, relativa alle vie di comunicazione ed infrastrutture connesse ha registrato una sostanziale stazionarietà (-0,1 per cento) dopo la caduta del 4 per cento del 2008; la seconda voce più importante, ossia i fabbricati civili, è cresciuta del 7,1 per cento a fronte di una diminuzione del 5,8 per cento nel 2008 mentre la voce residuale delle infrastrutture (altre infrastrutture) è diminuita anch'essa e del 7,9 per cento (-13 per cento nel 2008). Nell'ambito dei beni mobili si registrano tendenziali cadute in tutte le singole voci rilevate dal SIOPE, con la sola eccezione dei mezzi di trasporto comparto che dopo un calo del 22,1 per cento nel 2008 cresce nel 2009 del 13,6 per cento. Oltre ai mezzi di trasporto, nell'ambito delle voci con maggiore peso, si evidenziano come particolarmente significative le flessioni dell'hardware (-19,5 per cento) e del software (-52,1 per cento).

Tavola 3

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE: TOTALE PROVINCE (2007-2008-2009)

(migliaia di euro)

| | 2007 | 2008 | 2009 | Var % 2008/2007 | Var % 2009/2008 |
|---|------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|
| Investimenti fissi | 2.710.392 | 2.495.758 | 2.482.103 | -7,9 | -0,5 |
| - BENI IMMOBILI | 2.509.955 | 2.312.993 | 2.323.427 | -7,8 | 0,5 |
| - Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse | 1.342.603,3 | 1.289.520 | 1.287.745 | -4,0 | -0,1 |
| - Altre infrastrutture | 330.054,4 | 287.029 | 264.249 | -13,0 | -7,9 |
| - Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale | 450.954,2 | 424.766 | 455.073 | -5,8 | 7,1 |
| - BENI MOBILI | 143.476 | 134.223 | 118.446 | -6,4 | -11,8 |
| - Mezzi di trasporto | 16.571 | 12.907 | 14.662 | -22,1 | 13,6 |
| - Mobili, macchinari e attrezzature | 58.000 | 52.394 | 52.182 | -9,7 | -0,4 |
| - Hardware | 23.698 | 20.988 | 16.904 | -11,4 | -19,5 |
| - Acquisizione o realizzazione di software | 19.475 | 19.900 | 15.869 | 2,2 | -20,3 |
| - ALTRI | 56.961 | 48.542 | 40.230 | -14,8 | -17,1 |
| Trasferimenti | 618.128 | 701.895 | 524.646 | 13,6 | -25,3 |
| - Trasferimenti in c/cap a Comuni | 215.522 | 226.145 | 258.699 | 4,9 | 14,4 |
| - Trasferimenti in c/cao a altre imprese private | 160.841 | 130.661 | 62.595 | -18,8 | -52,1 |
| Partite finanziarie | 816.810 | 578.293 | 507.881 | -29,2 | -12,2 |
| Altre spese in conto capitale | 50.485 | 45.473 | 38.453 | -9,9 | -15,4 |
| TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE | 4.195.815 | 3.821.420 | 3.553.082 | -8,9 | -7,0 |
| - al netto delle partite finanziarie | 3.379.005 | 3.243.126 | 3.045.201 | -4,0 | -6,1 |

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

Nota: per gli investimenti in beni mobili e immobili e per i trasferimenti, le singole voci di dettaglio riportate sono quelle con un peso nel relativo aggregato pari, nel 2009, ad almeno il 10 per cento.

Trasferimenti e partite finanziarie sono ammontati a poco oltre 500 milioni di euro con riduzioni pari nel primo caso a -25 per cento e nel secondo caso a -12,2 per cento. Nell'ambito dei trasferimenti la voce più sostanziosa, che è rappresentata dalle erogazioni verso i Comuni (circa il 50 per cento dei trasferimenti complessivi), ha registrato un aumento del 14,4 per cento (era cresciuta del 4,9 per cento) l'anno prima.

La spesa dei Comuni

La tavola 4 dà infine conto della spesa in conto capitale erogata dai Comuni. Nel 2009 il complesso della spesa in conto capitale è risultata pari a 19,3 miliardi di euro, di circa 1,5 miliardi inferiore al valore del 2008 (-7,5 per cento contro -18,3 per cento nel 2008); tale importo si riduce a 16,6 miliardi (+1 per cento contro -4,4 per cento nel 2008) se viene considerato al netto delle immobilizzazioni finanziarie.

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE: TOTALE COMUNI (2007-2008-2009)

(migliaia di euro)

| | 2007 | 2008 | 2009 | Var % 2008/2007 | Var % 2009/2008 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Investimenti fissi | 15.349.549 | 14.827.653 | 14.984.509 | -3,4 | 1,1 |
| - BENI IMMOBILI | 13.962.299 | 13.573.972 | 13.724.037 | -2,8 | 1,1 |
| - Vie di comunicazione ed infrastrutture connesse | 3.211.982 | 3.166.759 | 3.350.532 | -1,4 | 5,8 |
| - Altre infrastrutture | 2.315.310 | 2.423.479 | 2.606.168 | 4,7 | 7,5 |
| - Fabbricati ad uso abitativo, civile e commerciale | 2.100.218 | 2.203.892 | 2.103.173 | 4,9 | -4,6 |
| - Altri beni immobili | 1.741.910 | 1.654.088 | 1.686.155 | -5,0 | 1,9 |
| - BENI MOBILI | 863.587 | 798.586 | 787.643 | -7,5 | -1,4 |
| - Mezzi di trasporto | 162.964 | 136.721 | 146.632 | -16,1 | 7,2 |
| - Mobili, macchinari e attrezzature | 303.574 | 295.908 | 305.787 | -2,5 | 3,3 |
| - Altri beni materiali | 136.729 | 125.531 | 128.782 | -8,2 | 2,6 |
| - ALTRI | 523.663 | 455.095 | 472.829 | -13,1 | 3,9 |
| Trasferimenti | 1.503.199 | 1.286.208 | 1.309.349 | -14,4 | 1,8 |
| - Trasferimenti in c/cap ad altre imprese di pubblici servizi | 193.375 | 128.761 | 168.607 | -33,4 | 30,9 |
| - Trasferimenti in c/cap ad imprese private | 200.816 | 126.897 | 155.769 | -36,8 | 22,8 |
| - Trasferimenti in c/cap a famiglie | 376.211 | 296.017 | 264.000 | -21,3 | -10,8 |
| - Trasferimenti in c/cap ad altri | 280.739 | 336.349 | 356.421 | 19,8 | 6,0 |
| Partite finanziarie | 8.300.845 | 4.389.121 | 2.670.931 | -47,1 | -39,1 |
| Altre spese in conto capitale | 367.191 | 354.374 | 335.615 | -3,5 | -5,3 |
| TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE | 25.520.784 | 20.857.356 | 19.300.405 | -18,3 | -7,5 |
| - <i>al netto delle partite finanziarie</i> | 17.219.939 | 16.468.235 | 16.629.473 | -4,4 | 1,0 |

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

Nota: per gli investimenti in beni mobili e immobili e per i trasferimenti, le singole voci di dettaglio riportate sono quelle con un peso nel relativo aggregato pari, nel 2009, ad almeno il 10 per cento.

La spesa per investimenti diretti è stata pari a 15 miliardi di euro, valore in crescita dell'1,1 per cento rispetto al 2008, anno nel quale si era registrata una riduzione del 3,4 per cento. L'incremento è stato possibile grazie all'andamento della spesa per beni immobili (+1,1 per cento) che rappresenta la grandissima parte (90 per cento) degli investimenti annualmente realizzati dai Comuni (nel 2008 erano diminuiti del 2,8 per cento) mentre sono diminuiti i pagamenti per l'acquisto di beni mobili (-1,4 per cento). Le erogazioni per trasferimenti hanno registrato una dinamica appena più vivace (+1,8 per cento) dopo il calo del 14,4 per cento registrato l'anno prima. Le altre spese sono anch'esse diminuite (-5,3 per cento contro il -3,5 per cento nel 2008). L'analisi dei dati di dettaglio offre ulteriori elementi sia per quanto riguarda le voci di spesa per investimento che per trasferimenti. Circa le prime, nel comparto dei beni immobili le voci che nella disaggregazione SIOPE si presentano con un peso almeno pari al 10 per cento ("vie di comunicazione e infrastrutture connesse", "altre infrastrutture", "fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e istituzionale" e "altri beni immobili") hanno segnato miglioramenti in 3 casi su quattro: nel primo caso si è registrato un +5,8 per cento dopo il calo dell'1,4 per cento del 2008; nel caso delle "altre infrastrutture" che erano cresciute del 4,7 per cento nel 2008 si è avuta una ulteriore accelerazione (+7,5 per cento); gli "altri beni

immobili” sono tornati a crescere (+1,9 per cento contro -5 per cento nel 2008); per quanto riguarda invece i fabbricati civili essi si sono ridotti del 4,6 per cento a fronte di un incremento del 4,9 nell’anno precedente. Quanto ai beni mobili, tra le voci di spesa quantitativamente più rilevanti si evidenziano incrementi che oscillano tra il 2,6 per cento ed il 7,2 per cento e pertanto la flessione dell’aggregato si concentra nelle molte voci con peso modesto; di significativo rilievo risultano in questo ambito i tassi di riduzione conosciuti dal comparto informatico sia nel segmento hardware che software: nel primo caso il calo di spesa si è ragguagliato al 25,1 per cento (-6,9 per cento nel 2008) mentre nel caso dell’acquisizione o realizzazione di software gli investimenti sono scesi del 14,3 per cento (-3,1 per cento nel 2008). Circa le spese per trasferimenti, nell’ambito delle componenti quantitativamente più rilevanti si registra una persistente caduta per le erogazioni a favore delle famiglie (-10,8 per cento a fronte del -21,3 per cento nel 2008), un rimbalzo piuttosto importante per quelli a favore di altre imprese di pubblici servizi (+30,9 per cento contro -33,4 per cento nel 2008) e di imprese private (+22,8 per cento contro -28,8 per cento nel 2008) e una sostanziale stazionarietà per i trasferimenti a istituzioni sociali private.

5. Notazioni conclusive

Nelle informazioni d’assieme riguardanti la spesa in conto capitale di Regioni, Province e Comuni, il 2009 sembra configurarsi come un anno in cui si registra un’attenuazione della caduta delle attività di accumulazione di capitale ma non una vera e propria inversione di quella tendenza avversa che in questi anni non ha consentito l’auspicata ricomposizione della nostra spesa pubblica a favore degli investimenti (obiettivo importante per ragioni strutturali e congiunturali, legate alla fase ciclica). A questo riguardo un utile interrogativo, stimolato anche dalle aspettative di ripresa che il Dpef 2010-2013 e gli altri documenti ufficiali elaborati nel 2008-09 prefiguravano, attiene al se nell’ultimo biennio si siano comunque registrati segnali di discontinuità che poi non si sono consolidati. Gli stessi dati SIOPE, analizzati nei profili trimestrali, e con limitato riguardo ai Comuni (che tuttavia rappresentano, come si è visto, una quota assai considerevole della spesa complessiva dell’aggregato) sembrerebbero mostrare come per il complesso degli investimenti una ripresa si sia in effetti messa in atto, tal che tra la metà del 2008 e la fine del 2009 si è passati da tassi di riduzione del 10 per cento ad incrementi su base tendenziale dell’ordine del 14-15 per cento; si è però successivamente ritornati ad una sostanziale stagnazione. Quella a cui si è assistito nel corso del 2009 sembrerebbe dunque l’interruzione di un recupero, ed alcune delle ragioni ad essa sottostanti hanno probabilmente a che fare con la gestione del Patto di stabilità interno come viene argomentato nel corpo di questo Rapporto.

RIQUADRO 2**La costruzione di un indice sintetico della situazione finanziaria degli enti locali.****Introduzione**

In questo *Riquadro* si illustrano i primi risultati di un esercizio, in corso di elaborazione presso la Corte, che mira a costruire un indice sintetico della situazione finanziaria degli Enti Locali. L'esigenza di disporre di un indicatore composito, capace di cogliere in maniera integrata i principali fenomeni che caratterizzano l'evoluzione della finanza locale, nasce da una sorta di sensazione di smarrimento che talvolta viene generata dalla grande mole di dati e dalla varietà delle situazioni che connotano i tantissimi Comuni e le tante Province italiane. Da questo punto di vista si ritiene utile poter collocare le analisi micro che la Corte conduce e dalle quali ben emerge la suddetta eterogeneità di situazioni – dentro un quadro che cerchi anche di dar conto, sinteticamente, della situazione strutturale della finanza locale e della sua evoluzione temporale.

Le analisi fin qui effettuate hanno preso in considerazione Amministrazioni comunali e provinciali separatamente; si riferiscono, per entrambi gli aggregati, al sessennio 2003-2008 e sono costruite sulla base dei dati di rendiconto relativi alla gestione di competenza. L'impianto metodologico, di cui si forniscono tutti i dettagli nell'allegata Appendice, è analogo per Comuni e Province mentre la base dati se per le seconde approssima la totalità delle Amministrazioni per i primi si concentra, al momento, su un campione di enti con popolazione superiore ai 20 mila abitanti.

L'esercizio sulle Amministrazioni Comunali

Come evidenziato nella tavola 1, il campione di comuni considerato rappresenta, al 2006, il 45,5 per cento della popolazione italiana e quote tra il 50 e il 60 per cento dei principali voci di bilancio: in termini assoluti si tratta di circa 53 miliardi di entrate totali a fronte dei circa 90 miliardi complessivi (58,3 per cento) e di altrettanti miliardi di spese sui circa 91 miliardi complessivi (58,2 per cento). Il campione oltre ad essere considerato nella sua interezza viene disaggregato nelle cinque macroaree geografiche del Paese e sulla base di una ulteriore disaggregazione dimensionale degli enti nell'ambito di quelli sopra i 20 mila abitanti.

Tavola 1

CARATTERISTICHE E RAPPRESENTATIVITÀ DEL CAMPIONE
(DATI 2006; MILIONI DI EURO)

| | Campione | Totale comuni | % |
|--------------------------------|--------------|---------------|-----------|
| Numero comuni | 450 (su 473) | 8100 | 5,5 (6,2) |
| Numero di abitanti (unità) | 25.943.000 | 57.000.000 | 45,5 |
| Totale generale delle entrate | 52.735 | 90.477 | 58,3 |
| Entrate tributarie | 15.058 | 26.347 | 57,1 |
| Contributi e trasferimenti | 6.910 | 12.679 | 54,4 |
| Extratributarie | 6.506 | 11.330 | 57,4 |
| Entrate c/capitale | 14.474 | 22.957 | 63,0 |
| Entrate da accensione prestiti | 5.220 | 8.932 | 58,4 |
| Entrate da servizi c/terzi | 4.565 | 8.230 | 55,5 |
| Totale generale delle spese | 53.159 | 91.335 | 58,2 |
| Spese correnti | 26.633 | 46.850 | 56,8 |
| Spese c/capitale | 17.523 | 29.317 | 59,8 |
| Spese per rimborso prestiti | 4.436 | 6.938 | 63,9 |
| Spese c/terzi | 4.566 | 8.230 | 55,5 |

In particolare sulla base della popolazione dell'ultimo censimento vengono considerati Piccoli i comuni tra 20 mila e 25 mila abitanti, Medio-Piccoli quelli tra i 25 mila e 30 mila abitanti, Medi quelli tra i 30 mila e i 40 mila abitanti, Medio-Grandi quelli tra i 40 mila e 60 mila abitanti e infine Grandi quelli con popolazione superiore ai 60 mila abitanti.

Tavola 2

| NUMERO DI COMUNI NEL CAMPIONE PER AREA GEOGRAFICA ED ANNO | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTALE (*) |
| Nord-Ovest | 99 | 99 | 99 | 99 | 98 | 97 | 99 |
| Nord-Est | 69 | 67 | 69 | 69 | 69 | 68 | 70 |
| Centro | 94 | 91 | 92 | 87 | 88 | 84 | 94 |
| Sud | 140 | 137 | 139 | 135 | 133 | 117 | 140 |
| Isole | 69 | 65 | 59 | 60 | 63 | 54 | 70 |
| TOTALE | 471 | 459 | 458 | 450 | 451 | 420 | 473 |

(*) sulla base della popolazione del Censimento Istat del 2001

La puntuale distribuzione del numero dei comuni nel campione per area geografica, dimensione ed anno viene evidenziata nelle tavole 2 e 3.

Tavola 3

| NUMERO DI COMUNI NEL CAMPIONE PER DIMENSIONE ED ANNO | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|------------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | TOTALE (*) |
| Grandi | 96 | 92 | 94 | 95 | 93 | 91 | 96 |
| Medio-Grandi | 84 | 84 | 81 | 81 | 78 | 73 | 85 |
| Medi | 110 | 108 | 105 | 103 | 105 | 97 | 111 |
| Medio-Piccoli | 65 | 62 | 63 | 60 | 62 | 58 | 65 |
| Piccoli | 116 | 113 | 115 | 111 | 113 | 101 | 116 |
| TOTALE | 471 | 459 | 458 | 450 | 451 | 420 | 473 |

(*) sulla base della popolazione del Censimento Istat del 2001

Il modello e l'andamento aggregato dell'indice della situazione finanziaria

Il modello, nella versione fin qui sviluppata, considera quali variabili esplicative della situazione finanziaria complessiva dei Comuni, i seguenti 5 indicatori: 1) rapporto tra spesa per interessi ed entrate correnti (x1); 2) rapporto tra saldo primario corrente ed entrate correnti (x2); 3) livello relativo (Italia=100) delle entrate tributarie pro capite (x3); 4) rapporto tra spese per il personale e spese correnti primarie (x4); 5) indice di autonomia finanziaria calcolato quale rapporto tra la somma delle entrate tributarie ed extra-tributarie sulle entrate correnti (x5)²⁰.

Pur consapevoli della complessità delle dinamiche che possono caratterizzare i singoli enti e di quanto frastagliate le diverse realtà possano presentarsi, con il modello si fa in sostanza un esercizio di sintesi estrema e si individuano 5 grandi aree tematiche ritenute determinanti della performance di finanza pubblica delle Amministrazioni considerate: la situazione debitoria dell'ente (approssimata dalla variabile x1); la capacità dell'ente di generare avanzo primario corrente (approssimata dalla variabile x2); il contesto economico/sociale dove l'ente opera e quindi la sua dotazione ambientale relativa (approssimata dalla variabile x3²¹); i margini di manovra nel governo della spesa corrente primaria e quindi il diverso grado di rigidità della

²⁰ Per quanto riguarda l'andamento dei diversi ratios utilizzati per il calcolo dell'indice, il database evidenzia la seguente situazione: per quanto riguarda gli interessi passivi in rapporto alle entrate correnti, essi erano pari, nel 2006, l'anno base, al 4,5% con un valore dell'1,7% per il primo decile e del 7,7% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2008 il valore medio è passato dal 4,4 al 4,7%; per quanto riguarda il saldo primario corrente (in rapporto alle entrate correnti) esso era pari, nel 2006, al 9,9% con un valore dell'1% per il primo decile e del 18,5% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2008 il valore medio è passato dall'11,1% all'8,6%; per quanto riguarda la variabile che approssima il contesto economico essa pari in media a 100 per definizione presentava nel 2006 un valore del 55,9% per il primo decile e del 142,5% per l'ultimo decile; per quanto riguarda l'indice di rigidità di spesa (spese del personale/spese correnti primarie) era pari, nel 2006, al 35,2% con un valore del 27% per il primo decile e del 43,8% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2008 il valore medio è passato dal 34% al 33,1%. Quanto infine all'indice di autonomia finanziaria il valore medio del 2006 era pari al 75,5% con un valore di 47,8% per il primo decile e del 94% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2008 il valore medio è passato dal 72,8% al 61,6%.

²¹ Naturalmente l'indicatore più adeguato a cogliere il contesto economico sarebbe quello del reddito. Non essendo disponibili statistiche affidabili sul Pil per comune si è utilizzata una proxy che risulta abbastanza interconnessa con lo sviluppo economico dell'ente considerato: l'indice di correlazione tra le entrate tributarie pro-capite ed il valore aggiunto a livello provinciale risultata intorno al 60% nel periodo 2003-2007 (ultimo valore questo per il quale esistono i dati Istat provinciali sull'andamento delle risorse e degli impieghi).

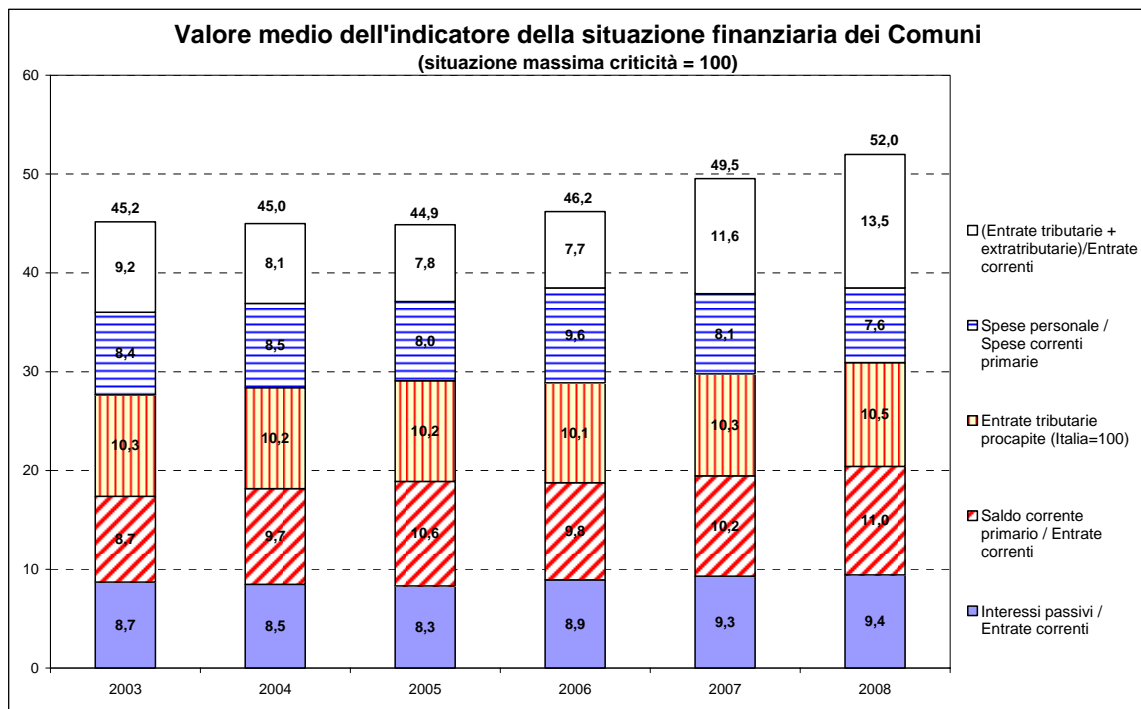
spesa (approssimata dalla variabile x4); l'autonomia finanziaria (approssimata dalla variabile x5). Nell'esercizio effettuato si considera quale rappresentativo della situazione d'insieme il valore medio (e mediano) dell'indicatore prodotto; inoltre si considerano rispettivamente i valori del primo e dell'ultimo decile della distribuzione quali rappresentativi degli enti rispettivamente particolarmente virtuosi e particolarmente problematici.

Il grafico 1 presenta i risultati dell'esercizio ed evidenzia come nel 2008, l'ultimo dato per il quale si dispongono i dati, l'indicatore sintetico costruito (ISF_C) assume il valore di 52, a cui contribuisce per 13,5 punti il livello di autonomia finanziaria, per 11 punti il saldo corrente primario, per 10,5 punti il contesto socio-economico, per 9,4 punti la situazione debitoria e per 7,6 punti l'incidenza della spesa del personale sulla spesa primaria corrente. Il grafico dà conto dell'evoluzione dell'ISF_C durante l'intero periodo esaminato sia in aggregato che a livello delle singole 5 determinanti che lo costituiscono. Nel sessennio sotto esame l'indice passa da un valore pari a 45,2 ad uno pari a 52 e mostra come, dopo una iniziale fase di sostanziale stabilità, si sia registrato un tendenziale peggioramento della situazione finanziaria dei Comuni.

Nel 2008 il deterioramento si cifra in 2,5 punti percentuali. Il grafico mostra anche come l'ISF_C tende a peggiorare a causa dell'interazione di fattori positivi e negativi con prevalenza di questi ultimi; la tendenza al deterioramento della situazione finanziaria è, dunque, la risultante della "somma algebrica" di tendenze negative e positive. In particolare, l'indice tende a peggiorare soprattutto a causa della riduzione di autonomia finanziaria, della crescita dell'incidenza degli interessi passivi e quindi dell'evoluzione negativa della situazione debitoria, a causa delle minori capacità di generare avanzo primario corrente, ed infine per l'indebolimento del contesto economico esterno. A parziale mitigazione della spinta al rialzo dell'indice opera un certo allentamento della rigidità della spesa primaria corrente.

I diversi contributi alla variazione dell'ISF tra il 2007 e il 2008 vengono dettagliatamente evidenziati dalla tavola 4: il peggioramento è imputabile per 1,9 punti alla riduzione di autonomia finanziaria, per 8 decimi di punto al saldo corrente primario in rapporto alle entrate correnti, e per 2 e 1 decimo di punto rispettivamente a contesto socio-economico e situazione debitoria; l'incidenza della spesa del personale sulle spese correnti al netto degli interessi gioca, di contro, un ruolo compensativo.

Grafico 1



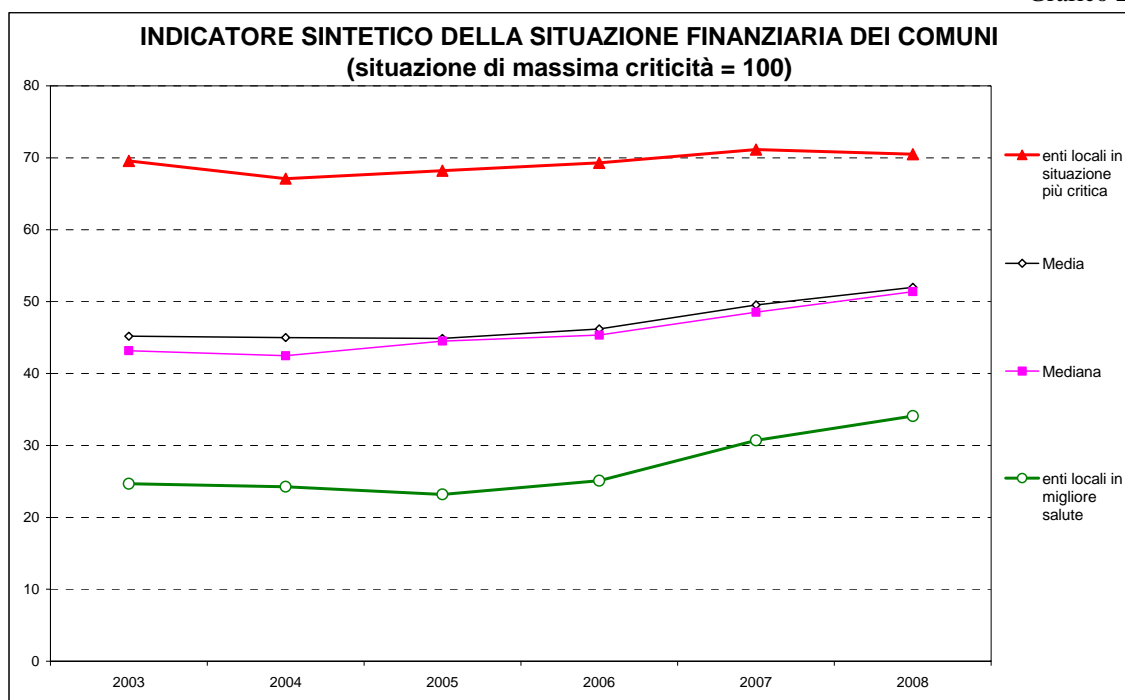
Nota: Per come è stato definito, l'indice segnala un peggioramento della situazione finanziaria quando sale ed un miglioramento quando scende. Esso può pertanto essere pensato come indicatore di stress/sofferenza finanziaria degli Enti.

Tavola 4

LA VARIAZIONE DELL'ISF TRA IL 2007 ED IL 2008 E LE SUE DETERMINANTI

| | 2007 | 2008 | Diff. 2008-07 |
|---|-------------|-------------|---------------|
| Autonomia finanziaria (x5) | 11,6 | 13,5 | +1,9 |
| Spese personale/Spese correnti primarie (x4) | 8,1 | 7,6 | -0,5 |
| Entrate tributarie procapite; (Italia=100) (x3) | 10,3 | 10,5 | +0,2 |
| Saldo corrente primario/Entrate correnti (x2) | 10,2 | 11,0 | +0,8 |
| Interessi passivi/Entrate correnti (x1) | 9,3 | 9,4 | +0,1 |
| Totale ISF | 49,5 | 52,0 | +2,5 |

Grafico 2



L'esercizio evidenzia come nel periodo esaminato si sia registrata anche una riduzione della distanza tra l'ISF_C dei comuni più virtuosi e quello dei comuni meno efficienti, nel senso che si è registrato un leggero, tendenziale processo di convergenza con un peggioramento marcato della situazione finanziaria dei comuni più virtuosi e un lievissimo miglioramento di quelli più problematici (grafico 2) nel 2008²².

L'indice disaggregato per aree territoriali e per dimensione degli enti

Il grafico 3 mostra l'andamento dell'ISF_C disaggregato per area geografica. Vi si evidenzia, in media, una situazione più favorevole (indice più vicino a zero) nel caso dei comuni del Nord-Est, Nord-Ovest e Centro; in linea con il valore medio nazionale sono i comuni del Sud, mentre in situazione peggiore della media risultano i comuni delle Isole.

Molti sono gli elementi che si possono osservare, in un quadro in cui tuttavia la cosa più rilevante è che la differenza tra la situazione dei comuni delle Isole e quelle del Nord-Ovest (rispettivamente gli enti peggio e meglio posizionati) è fatta - oltre che dal contesto economico - dall'autonomia finanziaria, dalla minor rigidità della spesa e dalla capacità di generare avanzo primario corrente.

²² Questo processo di riduzione della dispersione risulta particolarmente evidente ove si consideri l'indicatore di autonomia finanziaria essendo le negative dinamiche recenti di tale indice fortemente riconducibili all'abolizione dell'Imposta Comunale sugli Immobili.

Grafico 3

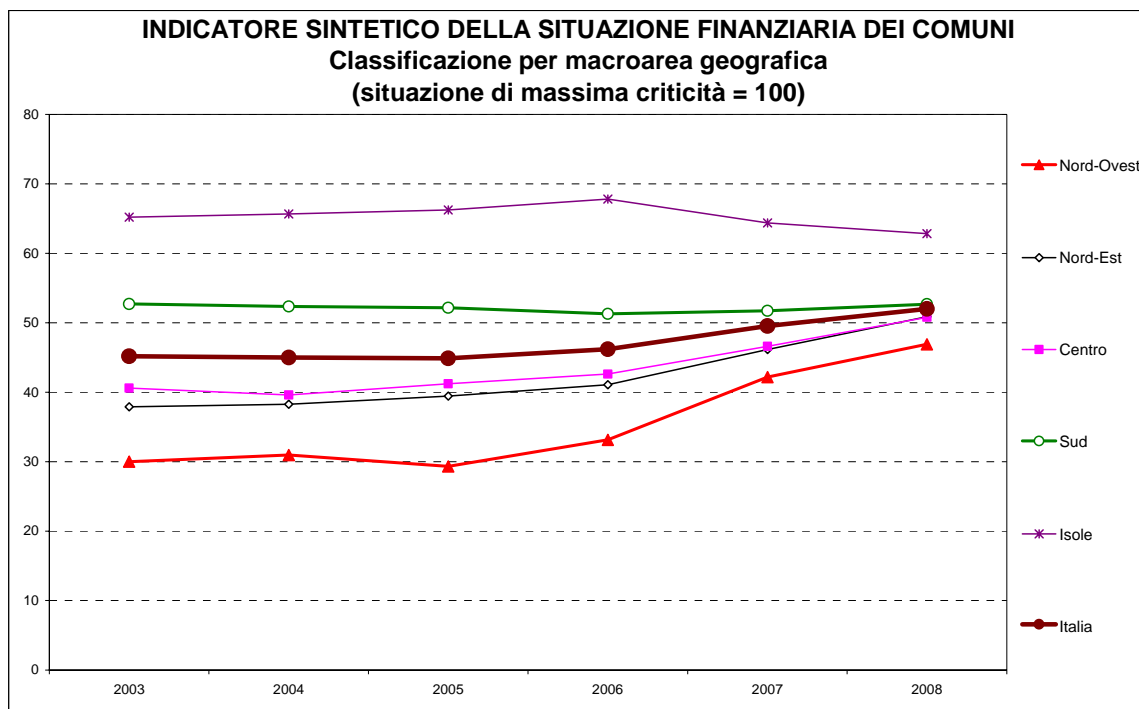
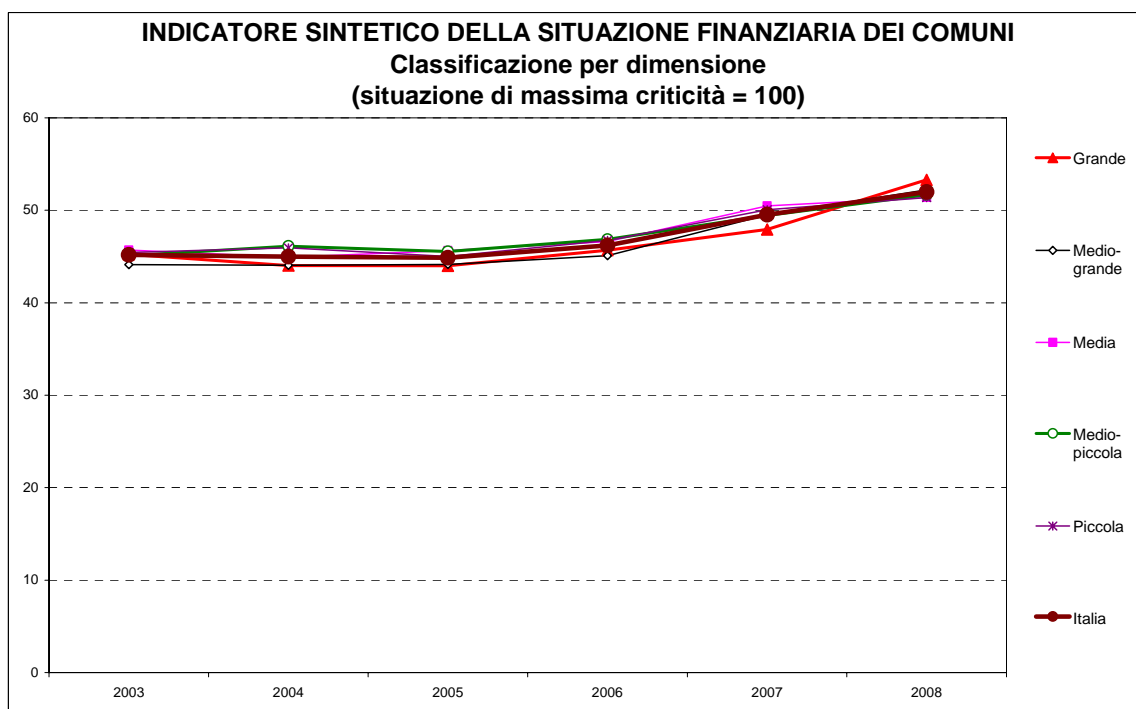


Grafico 4



Il grafico 4 espone infine l'ISF_C disaggregato in base alle 5 fasce dimensionali considerate e lo raffronta con quello medio complessivo. Risulta evidente come, in ragione del fatto che il campione utilizzato già discrimina all'origine in base alla popolazione considerando soltanto gli enti con più di 20 mila abitanti, la ulteriore disaggregazione dimensionale non sembrerebbe indurre forti differenziazioni: a fronte del valore medio, al 2008, dell'ISF pari a 52 si riscontra un valore minimo di 51,4 ed un valore massimo di 53,3 con una dispersione intorno alla media molto contenuta. I comuni di dimensione Media e Piccola risultano quelli con un indice migliore rispetto alla media nazionale, mentre i comuni a maggiore sofferenza finanziaria risultano quelli che abbiamo definito come Grandi.

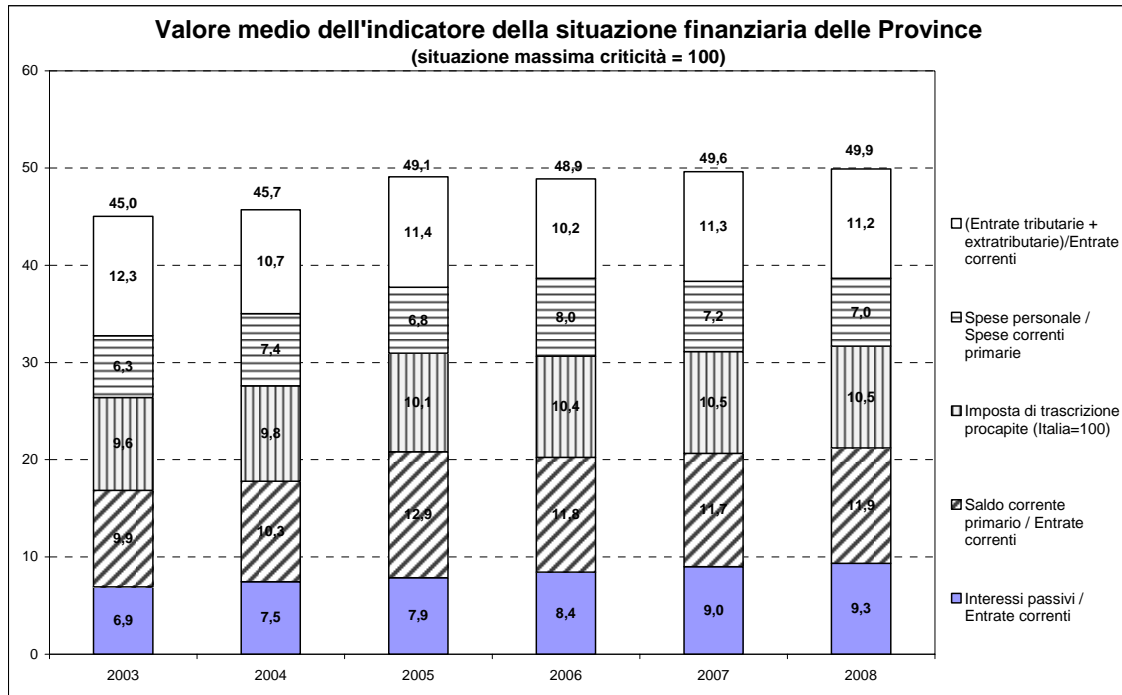
L'esercizio sulle Amministrazioni provinciali

Il dataset sulle Amministrazioni provinciali è costituito, al 2008, da 103 enti sui 104 totali. La distribuzione per macro aree evidenzia 23 enti per il Nord-Ovest, 20 per il Nord-Est, 21 per il Centro, 23 per il Sud e 17 per le Isole; la distribuzione per dimensioni mostra invece 7 enti grandi, 14 medio-grandi, 25 medi, 42 medio-piccoli, 15 piccoli. Il grafico 5 mostra i risultati del nostro esercizio per le Amministrazioni Provinciali²³. Vi si mostra come nel periodo considerato anche le Province siano andate incontro ad peggioramento della loro situazione finanziaria, con l'ISF che passa dal 44,9 nel 2003 al 49,9 nel 2008.

²³ I dati utilizzati per la costruzione dell'indice delle Province evidenziano come le entrate pro capite siano ammontate a 257 euro nel 2008, contro i quasi 260 euro del 2007 (-0,8%). Nel dettaglio, le entrate correnti pro capite sono cresciute dell'1,6% nel 2008 (+6,2% nel 2007). La caduta delle entrate totali è dipesa dalle entrate in conto capitale e dalle entrate per conto terzi, in flessione, rispettivamente, del 12,7 e del 4,1%. Le entrate per accensione di prestiti sono invece cresciute del 25,2%. La componente delle entrate correnti pro-capite che ha evidenziato la maggiore variazione nel 2008 è stata quella extra-tributaria (+15,7%) seguita dai contributi e dai trasferimenti (+2,5%), mentre in flessione sono risultate le entrate tributarie (-1,1%). Le spese pro capite sono invece state pari a 266 euro nel 2008, in aumento dell'1,1% rispetto all'anno prima (263 euro). Sul fronte delle spese, quelle correnti pro capite sono cresciute del 2,5% nel 2008 (+6,4% nel precedente anno), mentre le spese in conto capitale pro capite hanno registrato una variazione del +0,3% (-13,7% nel 2007).

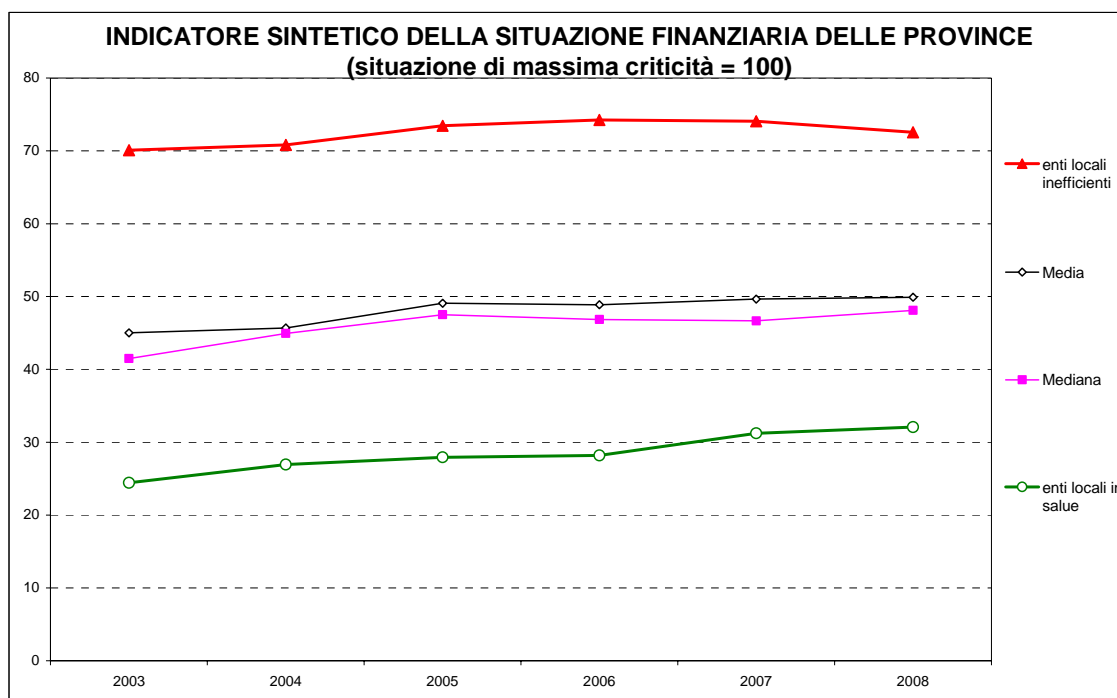
Per quanto riguarda l'andamento dei diversi ratios, il database evidenzia la seguente situazione: quanto agli interessi passivi in rapporto alle entrate correnti, essi erano pari, nel 2006, l'anno base, al 4,6% con un valore dell'1,6% per il primo decile e dell'8,5% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2008 il valore medio è passato dal 4 al 4,9%; per quanto riguarda il saldo primario corrente (in rapporto alle entrate correnti) esso era pari, nel 2006, al 14,9% con un valore del 7,7% per il primo decile e del 25,4% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2008 il valore medio è passato dal 16,6% al 14,8%; per quanto riguarda la variabile che approssima il contesto economico essa pari in media a 100 per definizione presentava nel 2006 un valore del 80,5% per il primo decile e del 119,6% per l'ultimo decile. per quanto riguarda l'indice di rigidità di spesa (spese del personale/spese correnti primarie) era pari, nel 2006, al 30,5% con un valore del 21,5% per il primo decile e del 44,4% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2008 il valore medio è passato dal 28,4% al 29,6%. Quanto infine all'indice di autonomia finanziaria il valore medio del 2006 era pari al 55,2% con un valore del 38,8% per il primo decile e del 73% per l'ultimo decile; tra il 2003 ed il 2008 il valore medio è passato dal 50,8% al 52,8%.

Grafico 5



Nota: Per come è stato definito, l'indice segnala un peggioramento della situazione finanziaria quando sale ed un miglioramento quando scende. Esso può pertanto essere pensato come indicatore di stress/sofferenza finanziaria degli Enti.

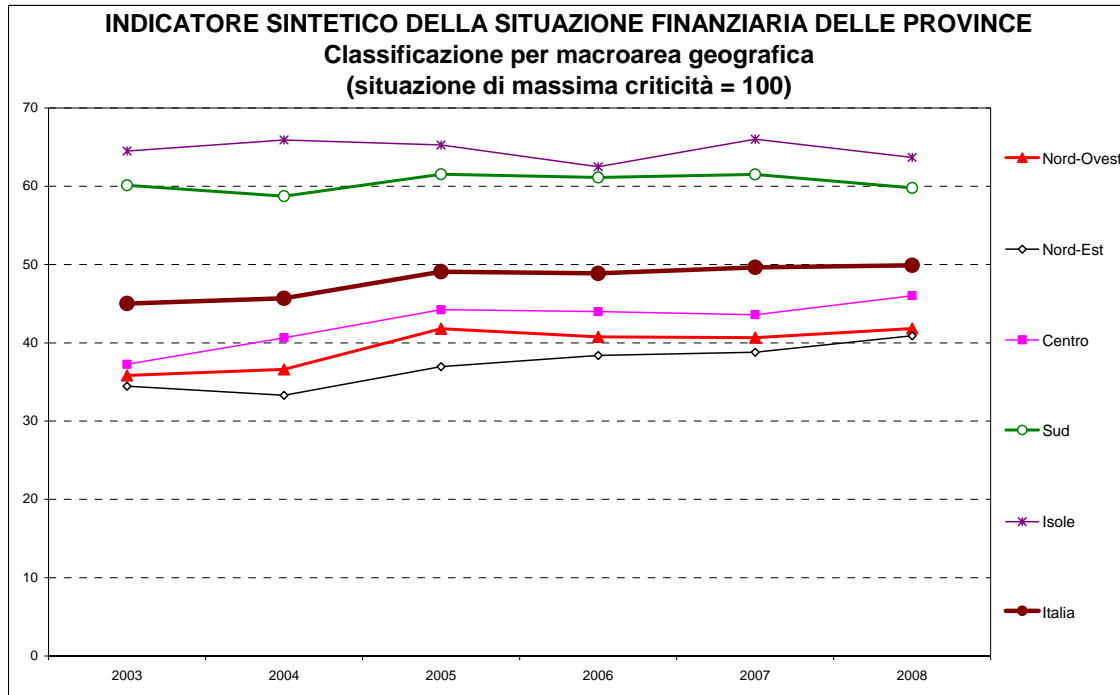
L'ISF tende a peggiorare a causa dell'interazione di fattori positivi e negativi con prevalenza di questi ultimi; in altre parole, la tendenza al rialzo (al peggioramento) dell'indicatore elaborato non è la risultante di dinamiche negative registrate su tutti i fronti scelti quali esplicativi delle tendenze di fondo, ma della "somma algebrica" di tendenze negative e tendenze positive. In particolare, l'indice ISF: peggiora a causa soprattutto dell'indicatore del saldo corrente primario e per la situazione debitoria; non subisce riflessi dall'andamento del contesto esterno; migliora invece grazie all'andamento dell'indice di autonomia finanziaria e della rigidità della spesa. Nel periodo si registra una certa convergenza tra enti virtuosi ed enti sofferenti con i primi che peggiorano la loro situazione ed i secondi generalizzata che invece evidenziano un leggero miglioramento.



L'andamento dell'indice delle Province suddiviso per area geografica e dimensioni

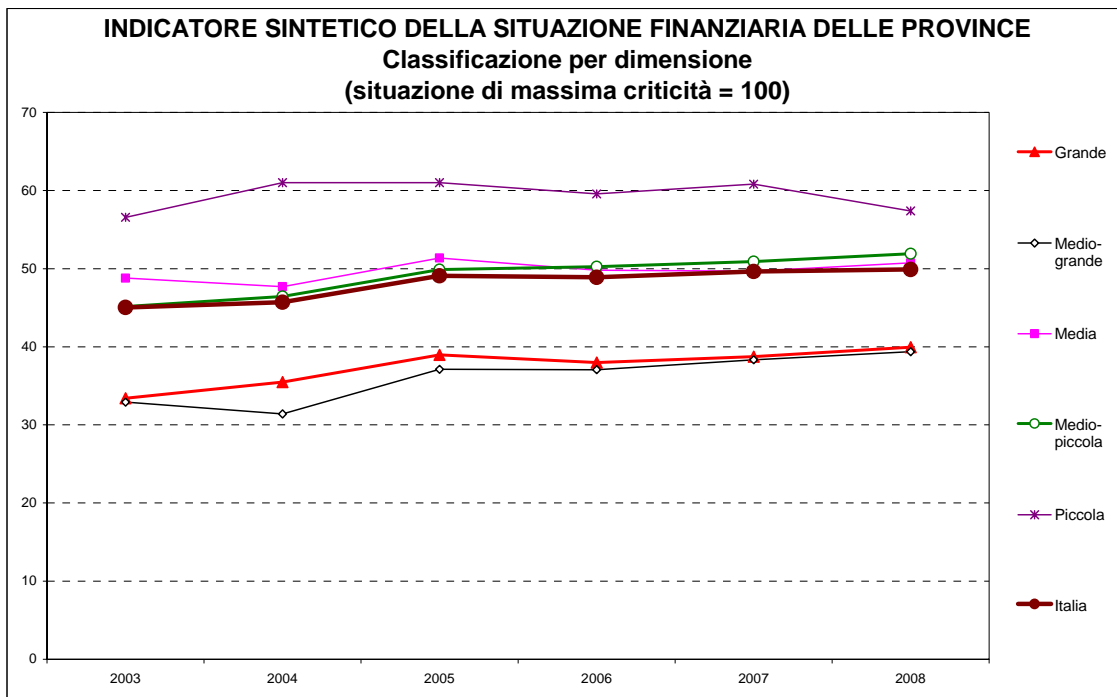
Come nel caso dei Comuni, anche per le Province l'indice è stato disaggregato tenendo conto sia dell'appartenenza alle diverse macro aree geografiche sia della dimensione; per quest'ultima le Amministrazioni sono state ripartite sulla base del seguente schema: sono state considerate Piccole quelle con popolazione fino a 200 mila abitanti; Medio-Piccole quelle con popolazione tra 200 mila e 400 mila abitanti; Medie quelle tra 400 mila ed 800 mila abitanti; Medio-Grandi quelle tra 800 mila e 1 milione e 500 mila abitanti e Grandi quelle con popolazione superiore a 1 milione e 500 mila abitanti. Per quanto riguarda l'area geografica il grafico 7 mostra un posizionamento migliore per le Province del Nord-Est, Nord-Ovest e Centro e peggiore per le Province del Sud e delle Isole. La differenza tra la situazione delle Amministrazioni provinciali delle Isole e del Nord-Est è determinata oltre che dal contesto economico, dalla rigidità della spesa, dall'autonomia finanziaria e dalla capacità di generare avanzo primario corrente. In altre parole, le Province collocate nel Nord-Est presentano un migliore stato di salute perché operano in un contesto capace di generare maggiore ricchezza economica, perché l'incidenza della spesa per il personale su quella primaria corrente è relativamente più bassa, perché hanno una maggior capacità di generare avanzo primario corrente e perché, infine, hanno una maggiore autonomia finanziaria (il che dipende non soltanto dalle condizioni di contesto, colte dalla variabile precedente, ma anche dalla maggiore capacità di sfruttare il contesto).

Grafico 7



A differenza dei Comuni, per i quali la nostra ulteriore disaggregazione per dimensione di un campione che già esclude in partenza la grande maggioranza dei comuni piccoli non ha evidenziato capacità di selezione, per le Province la differenziazione dimensionale risulta valida: il grafico 8 mostra in particolare come siano in una situazione finanziaria più favorevole le Province di dimensioni Medio-Grandi e Grandi; in condizioni simili a quelle prevalenti per il complesso degli enti, le Province Medie e Medio-Piccole e in situazione relativamente più sfavorevole le Province di Piccole dimensioni.

Confrontando la classe di Province di dimensione Medio-Grande con quella di dimensioni Piccole, rispettivamente meglio e peggio posizionate, si osserva che le Province Medio-grandi operano in un contesto economico migliore, hanno una minore rigidità della spesa, una maggiore autonomia finanziaria e una maggiore capacità di generare surplus corrente primario. Le Province di minori dimensioni, invece, mostrano una migliore situazione debitoria rispetto a quelle Medio-Grandi.



Appendice

L'indice sintetico della situazione finanziaria di Comuni (ISF) e Province (ISF_P) è stato costruito sulla base della seguente formula:

$$ISF_{i,t} = ISFx1_{i,t} + ISFx2_{i,t} + ISFx3_{i,t} + ISFx4_{i,t} + ISFx5_{i,t};$$

per $i = 1 \dots n$; $t = 2003-2008$ [con $n=104$ per le Province e 473 per i Comuni²⁴]

dove il valore di ISFx1-ISFx5 riflette 3 diversi parametri:

- il peso, predeterminato ad hoc, attribuito a ciascuna delle variabili x1-x5;
- il valore assunto da x1-x5;
- la distribuzione dei valori assunti da x1-x5 da tutti gli enti considerati nell'anno base

In particolare:

per $x1 \leq$ limite inferiore del primo decile, $ISFx1 = 20^{25}$ (pari al massimo peso pre-attribuito a x1);

per $x1 \geq$ limite superiore del nono decile, **ISFx1 = 0** (pari al valore minimo assumibile da ognuno degli indici ISFx1-ISFx5);

per $x1$ dentro i limiti $ISFx1 = [20 / (\text{limite nono decile} - \text{limite primo decile}) * (x1 - \text{limite primo decile})]$.

Sia il limite inferiore che quello superiore sono stati determinati osservando la distribuzione dei valori assunti dall'indice, nei Comuni facenti parte del campione, in uno specifico anno (anno base) e sono stati quindi mantenuti costanti nel tempo. Nelle elaborazioni fin qui effettuate si è scelto di considerare come anno base il 2006 in quanto in tale anno le finanze dei Comuni sono risultate in miglior salute rispetto agli altri anni considerati (il peso del deficit dei Comuni, rispetto al deficit della PA è stato infatti appena pari al 2,3 per cento). Con procedura analoga si definiscono i valori dei restanti indici ISFx2-ISFx5. L'ISF oscilla dunque tra 0 e 100: è pari a 0 nel caso di situazione finanziaria massimamente virtuosa; è viceversa pari a 100 nel caso di situazione finanziaria massimamente critica. Nello scenario di base²⁶, i cui risultati vengono commentati nel testo, alle 5 variabili esplicative si attribuisce peso uniforme (20 punti). Il grado di bontà del modello viene testato attraverso un'analisi di correlazione tra le variabili esplicative e tra i risultati degli indici sintetici nel tempo: la prima evidenza la relativa bassa correlazione tra le variabili esplicative e la seconda una soddisfacente elevata correlazione positiva a testimonianza di una buona stabilità dei risultati. E' da notare che l'algoritmo è scelto in maniera tale da "tagliare le ali", nel senso che oltre i valori di confine delle distribuzioni, il punteggio attribuito è lo stesso; ciò significa che quando si considera per esempio, per le Province, la variabile interessi passivi/entrate correnti i cui limiti inferiori e superiori sono rispettivamente quelli del 1° e 9° decile (pari rispettivamente a 1,6 per cento e 8,5 per cento nel 2006) enti che hanno per esempio questo rapporto allo 0,2 o allo 0,9 per cento si vedono attribuire entrambi 0 punti (punteggio massimo). Tecnicamente questo processo è detto di "windsorization".

²⁴ La effettiva numerosità degli enti varia con gli anni; un ulteriore esercizio condotto su un campione bilanciato ha confermato, nella sostanza, i risultati ottenuti utilizzando il campione non bilanciato di cui, per quanto riguarda i Comuni, alle tavole 1-3 del testo.

²⁵ Naturalmente il valore 20 è solo un esempio.

²⁶ Esercizi con pesi differenziati sono stati condotti al fine di testare la sensitività dello strumento.

Il Patto per la salute

Premessa

1. A partire dal 2000, il settore sanitario è stato un vero e proprio laboratorio in cui si sono andate sperimentando ed affinando tecniche gestionali che possono costituire una base di riferimento utile per il ridisegno del sistema in attuazione del federalismo fiscale.

Guardare ai risultati del settore nella logica del coordinamento della finanza pubblica significa, quindi, non limitarsi alla sola valutazione del contributo offerto ai saldi complessivi, ma ripercorrere tutti i principali passi di una procedura valutativa divenuta negli anni più complessa e strutturata.

Si tratta, innanzitutto, di guardare ai diversi risultati regionali. La crescente responsabilizzazione delle gestioni ha portato alla creazione di un meccanismo di monitoraggio attento sia a garantire la copertura dei disavanzi, che a prevedere interventi in grado di contrastare l'emergere di squilibri strutturali (Piani di rientro). Per affrontare i principali fattori di crescita della spesa non sono mancati, poi, meccanismi di controllo specifici come nel caso della farmaceutica. Una valutazione dei risultati del settore non può prescindere, quindi, da un esame della capacità di questi meccanismi di indurre modifiche significative e durature. Elemento fondamentale è, anche, la credibilità delle misure sanzionatorie poste a presidio del contributo di ciascuna realtà territoriale all'obiettivo complessivo.

Un rilievo non marginale in questo meccanismo riveste l'assetto istituzionale a cui è affidata la gestione di un così complesso sistema. Vanno, pertanto, esaminati il ruolo dei diversi tavoli di monitoraggio (Lea ed economico finanziario) e il rapporto di questi con gli organismi politici e tecnici deputati al coordinamento, nella loro configurazione attuale e in quella che sembra emergere nell'attuazione del federalismo fiscale.

La validità del sistema non si misura, tuttavia, solo nel garantire un andamento gestionale equilibrato, ma anche nella capacità di indurre modifiche e miglioramenti nella qualità delle prestazioni rese ai cittadini, convergendo su standard di qualità ottimali. Di qui, il ruolo degli indicatori di qualità dei Lea, oggi utilizzati per la valutazione delle performance dei servizi regionali, e il sistema di monitoraggio in corso di definizione in vista del federalismo. Tale sistema dovrà salvaguardare l'indipendenza delle amministrazioni locali, garantendo al tempo stesso adeguate informazioni a salvaguardia di un livello omogeneo dei servizi resi a livello regionale.

I risultati economici complessivi: il conto consolidato della sanità

2. Anche nel 2009 i risultati del conto consolidato della sanità¹, indicano, come già osservato nel biennio precedente, un consuntivo in valore assoluto migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 110,6 miliardi (108,7 e 101,9 miliardi, rispettivamente, nel 2008 e nel 2007), al di sotto, quindi, dei 113 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef 2010-2012.

¹ Il conto consolidato della sanità che si basa sui conti economici delle Aziende sanitarie del quarto trimestre

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

(milioni di euro)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Spesa sanitaria | | | | | | | |
| Ruef maggio 2010 | | | | | | | |
| valore assoluto | 101.376 | 101.743 | 108.486 | 110.588 | 114.707 | 117.134 | 120.786 |
| <i>Spesa primaria complessiva</i> | 661.822 | 670.481 | 693.475 | 727.566 | 734.365 | 741.599 | 756.554 |
| <i>Pil</i> | 1.485.377 | 1.546.177 | 1.567.851 | 1.520.870 | 1.554.347 | 1.606.014 | 1.669.371 |
| variazione percentuale | 5,54 | 0,36 | 6,63 | 1,94 | 2,20 | 3,32 | 3,94 |
| incidenza sulla spesa complessiva (%) | 15,32 | 15,17 | 15,64 | 15,20 | 15,62 | 15,79 | 15,97 |
| in percentuale del Pil | 6,82 | 6,58 | 6,92 | 7,27 | 7,38 | 7,29 | 7,24 |
| RPP ottobre 2009 | | | | | | | |
| valore assoluto | 101.417 | 101.952 | 108.747 | 112.996 | 114.919 | 118.564 | 122.969 |
| <i>Spesa primaria complessiva</i> | 661.725 | 670.580 | 694.032 | 728.539 | 729.368 | 737.195 | 755.041 |
| <i>Pil</i> | 1.485.377 | 1.544.915 | 1.572.243 | 1.530.905 | 1.564.796 | 1.623.380 | 1.685.439 |
| variazione percentuale | 5,58 | 0,55 | 6,66 | 3,91 | 1,70 | 3,17 | 3,72 |
| incidenza sulla spesa complessiva (%) | 15,34 | 15,22 | 15,67 | 15,51 | 15,76 | 16,08 | 16,29 |
| in percentuale del Pil | 6,83 | 6,61 | 6,92 | 7,38 | 7,34 | 7,30 | 7,30 |
| Dpef - Nota di aggiornamento set. 2009 | | | | | | | |
| valore assoluto | 101.417 | 101.952 | 108.747 | 112.996 | 114.919 | 118.564 | 122.969 |
| <i>Spesa primaria complessiva</i> | 661.725 | 670.580 | 694.032 | 728.539 | 729.368 | 737.195 | 755.041 |
| <i>Pil</i> | 1.485.377 | 1.544.915 | 1.572.243 | 1.530.905 | 1.564.796 | 1.623.380 | 1.685.439 |
| variazione percentuale | 5,58 | 0,55 | 6,66 | 3,91 | 1,70 | 3,17 | 3,72 |
| incidenza sulla spesa complessiva (%) | 15,34 | 15,22 | 15,67 | 15,51 | 15,76 | 16,08 | 16,29 |
| in percentuale del Pil | 6,83 | 6,61 | 6,92 | 7,38 | 7,34 | 7,30 | 7,30 |
| Dpef luglio 2009 | | | | | | | |
| valore assoluto | 101.417 | 101.952 | 108.747 | 112.929 | 114.719 | 118.364 | 122.769 |
| <i>Spesa primaria complessiva</i> | 661.725 | 670.580 | 694.032 | 728.696 | 726.965 | 734.691 | 752.388 |
| <i>Pil</i> | 1.485.377 | 1.544.915 | 1.572.243 | 1.521.262 | 1.549.570 | 1.606.113 | 1.666.930 |
| variazione percentuale | 5,58 | 0,55 | 6,66 | 3,85 | 1,59 | 3,18 | 3,72 |
| incidenza sulla spesa complessiva (%) | 15,34 | 15,22 | 15,67 | 15,50 | 15,78 | 16,11 | 16,32 |
| in percentuale del Pil | 6,83 | 6,61 | 6,92 | 7,42 | 7,40 | 7,37 | 7,36 |
| Ruef aprile 2009 | | | | | | | |
| valore assoluto | 101.417 | 101.952 | 108.747 | 113.309 | 115.436 | 119.085 | |
| <i>Spesa primaria complessiva</i> | 661.725 | 670.580 | 694.032 | 721.798 | 724.402 | 734.785 | |
| <i>Pil</i> | 1.485.377 | 1.544.915 | 1.572.244 | 1.528.948 | 1.555.121 | 1.600.933 | |
| variazione percentuale | 5,58 | 0,55 | 6,55 | 4,20 | 1,88 | 3,16 | |
| incidenza sulla spesa complessiva (%) | 15,34 | 15,22 | 15,67 | 15,70 | 15,94 | 16,21 | |
| in percentuale del Pil | 6,83 | 6,61 | 6,92 | 7,41 | 7,42 | 7,44 | |
| RPP ottobre 2008 | | | | | | | |
| valore assoluto | 101.506 | 102.290 | 110.478 | 113.284 | 115.436 | 119.085 | 123.185 |
| <i>Spesa primaria complessiva</i> | 661.725 | 676.699 | 703.040 | 718.224 | 729.255 | 736.348 | 755.592 |
| <i>Pil</i> | 1.485.377 | 1.535.541 | 1.594.560 | 1.640.242 | 1.687.885 | 1.741.254 | 1.800.558 |
| variazione percentuale | 5,58 | 0,77 | 8,00 | 2,54 | 1,90 | 3,16 | 3,44 |
| incidenza sulla spesa complessiva (%) | 15,34 | 15,12 | 15,71 | 15,77 | 15,83 | 16,17 | 16,30 |
| in percentuale del Pil | 6,83 | 6,66 | 6,93 | 6,91 | 6,84 | 6,84 | 6,84 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef e Istat

La forte flessione del prodotto interno lordo fa sì che il peso della spesa sanitaria in termini di Pil, nonostante il buon risultato, si confermi in crescita: 7,3 contro 6,9 per cento dell'esercizio 2008. Si riduce, tuttavia, il suo peso sul complesso della spesa primaria (dal 15,6 al 15,2 per cento).

La dinamica della spesa sanitaria complessiva è in netto rallentamento: essa è cresciuta di circa l'1,9 per cento rispetto al 2008, anno in cui si era registrato un incremento del 6,7 per cento. Si tratta di risultati su cui pesa la tempistica dei rinnovi dei contratti di lavoro del settore: lo slittamento dal 2007 al 2008 del rinnovo dei contratti del personale sanitario, che ha spostato oneri per circa 1500 milioni e l'attribuzione di quelli (700 milioni) riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale al 2009.

Tavola 2

IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 07/06 | 08/07 | 09/08 |
|---|-----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|-------------|--------------|
| | milioni di euro | | | | variazioni % | | |
| Prestazioni sociali in natura | 94.422 | 94.283 | 100.798 | 102.782 | -0,1 | 6,9 | 2,0 |
| <i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i> | 38.529 | 38.835 | 39.593 | 41.066 | 0,8 | 2,0 | 3,7 |
| - Farmaci | 12.334 | 11.543 | 11.226 | 11.010 | -6,4 | -2,7 | -1,9 |
| - Assistenza medico-generica | 5.930 | 6.076 | 6.079 | 6.979 | 2,5 | 0,0 | 14,8 |
| - Assistenza medico-specialistica | 3.458 | 3.729 | 3.948 | 4.128 | 7,8 | 5,9 | 4,6 |
| - Assistenza osped. in case di cura private | 8.696 | 9.194 | 9.452 | 9.799 | 5,7 | 2,8 | 3,7 |
| - Assistenza protesica e balneotermale | 4.123 | 4.093 | 3.842 | 3.886 | -0,7 | -6,1 | 1,1 |
| - Altra assistenza | 3.988 | 4.200 | 5.046 | 5.264 | 5,3 | 20,1 | 4,3 |
| <i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i> | 55.893 | 55.448 | 61.205 | 61.716 | -0,8 | 10,4 | 0,8 |
| - Assistenza ospedaliera | 43.779 | 43.318 | 46.928 | 47.242 | -1,1 | 8,3 | 0,7 |
| - Altri servizi sanitari | 12.114 | 12.130 | 14.277 | 14.474 | 0,1 | 17,7 | 1,4 |
| Contribuzioni diverse | 896 | 979 | 952 | 1.032 | 9,3 | -2,8 | 8,4 |
| Servizi amministrativi | 4.999 | 5.180 | 5.384 | 5.629 | 3,6 | 3,9 | 4,6 |
| Redditi da lavoro dipendente | 2.724 | 2.731 | 2.802 | 2.903 | 0,3 | 2,6 | 3,6 |
| Consumi intermedi | 2.107 | 2.285 | 2.407 | 2.544 | 8,4 | 5,3 | 5,7 |
| Altro servizi amm | 168 | 164 | 175 | 182 | -2,4 | 6,7 | 4,0 |
| Altre uscite | 1.062 | 1.301 | 1.352 | 1.145 | 22,5 | 3,9 | -15,3 |
| di cui: interessi passivi | 320 | 518 | 588 | 339 | 61,9 | 13,5 | -42,3 |
| TOTALE USCITE CORRENTI | 101.379 | 101.743 | 108.486 | 110.588 | 0,4 | 6,6 | 1,9 |
| <i>I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:</i> | 52.039 | 55.448 | 61.205 | 61.716 | 6,6 | 10,4 | 0,8 |
| - Redditi da lavoro dipendente | 33.748 | 31.752 | 35.135 | 34.285 | -5,9 | 10,7 | -2,4 |
| -Consumi intermedi | 19.860 | 21.603 | 23.528 | 24.800 | 8,8 | 8,9 | 5,4 |
| -Altro | 2.285 | 2.093 | 2.542 | 2.631 | -8,4 | 21,5 | 3,5 |
| <i>market al netto spesa per medici medicina generale</i> | 32.599 | 32.759 | 33.514 | 34.087 | 0,5 | 2,3 | 1,7 |
| <i>non market al netto delle spesa per redditi da lavoro dipendente</i> | 22.145 | 23.696 | 26.070 | 27.431 | 7,0 | 10,0 | 5,2 |
| <i>Complessiva al netto di medici di medicina e redditi</i> | 54.744 | 56.455 | 59.584 | 61.518 | 3,1 | 5,5 | 3,2 |

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Istat

Guardando, quindi, al risultato 2009 in rapporto al 2008, al netto delle spese per redditi e per l'assistenza di medicina generale su cui hanno agito fattori particolari, emerge una crescita della spesa che si conferma in riduzione, pur mantenendosi su

valori superiori a quelli della spesa corrente complessiva: +3,2 per cento rispetto al 2008 (+5,5 per cento lo scorso esercizio).

Gli oneri riconducibili a produttori *non market* (al netto della spesa per redditi) aumentano del 5,2 per cento, segnando l'interruzione di un *trend* crescente che caratterizzava gli ultimi anni (+6,3 per cento nel 2006, +7,0 per cento nel 2007, +10 per cento nel 2008). Sono quelli *market* (al netto della spesa per i medici di medicina generale) a mantenersi su un profilo più contenuto: +1,7 per cento rispetto allo scorso esercizio (+2,3 per cento nel 2008).

Tra le *non market*, la maggior crescita è riconducibile ai consumi intermedi, aumentati nell'anno del 5,4 per cento. La limitata crescita della spesa per beni e servizi resi da produttori *market* continua a risultare, invece, strettamente connessa al valore ottenuto in termini di spesa per farmaci (-1,9 per cento).

I risultati regionali

3. I dati del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) relativi al 4° trimestre 2009 consentono una prima valutazione dell'andamento dei costi, dei ricavi e dei risultati di esercizio per Regione. Rispetto al 2008, i costi sono aumentati in media del 2,0 per cento. Un tale andamento pur costruito con diversi criteri di contabilizzazione, risulta in linea con quello rilevato in termini di contabilità nazionale².

I costi di produzione nel 2009 sono stati pari a 110.824 milioni (108.690 milioni nel 2008) a fronte di ricavi per 107.524 milioni. Si determina quindi una riduzione del disavanzo, che passa dai 3.455 milioni del 2008 ai 3.299 milioni del 2009.

I disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle regioni del centro e del sud del Paese. I risultati di sole sei regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna) spiegano quasi l'89 per cento del disavanzo complessivo. Alle regioni che hanno sottoscritto i primi Piani di rientro si riferisce invece circa l'80 per cento delle perdite (contro il 90,3 per cento del 2008). L'operare del sistema di responsabilizzazione anche basato sul sistema sanzionatorio³ sembra aver contribuito a rallentare la dinamica dei costi sanitari riducendo il formarsi di disavanzi, senza tuttavia riuscire ancora a far rientrare gli squilibri strutturali che caratterizzano alcune realtà territoriali.

L'esame degli andamenti nei costi, distinti nelle principali componenti, conferma quanto già rilevato a livello di contabilità nazionale. La farmaceutica convenzionata continua ad assicurare un contributo positivo al contenimento della spesa, evidenziando una flessione del 2 per cento su base nazionale.

Diversi sono, tuttavia, i contributi regionali alla riduzione complessiva: in calo di oltre il 5 per cento la spesa nel Lazio (-6,6 per cento) e in Sicilia (-5,2 per cento) a cui si aggiunge la Calabria (-6,3 per cento), mentre Puglia (+2,5 per cento), Veneto e Sardegna (+0,8 per cento) segnano una seppur contenuta ripresa della spesa.

² Come è noto, ad esempio, i contratti del comparto e della dirigenza della sanità vengono imputato ai fini della contabilità nazionale solo all'atto della registrazione, avvenuta nel 2008, mentre nei conti economici aziendali si considera lo specifico accantonamento tra i costi di produzione di competenza dell'anno di riferimento).

³ Secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 174 della legge n. 311/2004 per le Regioni che non hanno sottoscritto il Piano di rientro e dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006 per quelle che invece lo hanno sottoscritto

Tavola 3

LA SANITÀ: I RISULTATI DI ESERCIZIO 2007-2009

(milioni di euro)

| | 2009 | | | | | 2008 | | | | | 2007 | | | | |
|---------------------------------|-------------------|------------------|---------------------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------|------------------|---------------------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------|------------------|------------------------------------|------------------------|-----------------------|
| | Costi | Ricavi | Saldi Mobilità Sanitaria interreg (*) | Risultati di esercizio | ripartiz. perdite (%) | Costi | Ricavi | Saldi Mobilità Sanitaria interreg (*) | Risultati di esercizio | ripartiz. perdite (%) | Costi | Ricavi | Saldi Mobilità Sanitaria interreg. | Risultati di esercizio | ripartiz. perdite (%) |
| | A | B | C | A + B + C | | A | B | C | A + B + C | | A | B | C | A + B + C | |
| PIEMONTE | -8.519,7 | 8.540,0 | -3,2 | 17,1 | | -8.271,2 | 8.279,7 | -5,7 | 2,8 | | -7.900,2 | 7.934,4 | -3,4 | 30,8 | |
| V. AOSTA | -270,0 | 267,4 | -14,3 | -16,9 | 0,49 | -264,6 | 266,1 | -17,4 | -15,9 | 0,44 | -251,9 | 254,7 | -16,4 | -13,6 | 0,34 |
| LOMBARDIA | -17.406,1 | 16.986,0 | 449,7 | 29,6 | | -16.972,9 | 16.532,2 | 440,8 | 0,1 | | -16.430,1 | 15.999,1 | 441,0 | 10,1 | |
| PA BOLZANO | -1.114,9 | 1.122,8 | 5,6 | 13,5 | | -1.116,0 | 1.125,7 | 7,6 | 17,3 | | -1.068,9 | 1.083,7 | 7,6 | 22,4 | |
| PA TRENTO | -1.064,4 | 1.070,6 | -14,9 | -8,7 | 0,25 | -1.014,0 | 1.018,5 | -16,4 | -11,8 | 0,33 | -976,0 | 984,5 | -17,0 | -8,5 | 0,21 |
| VENETO | -8.914,7 | 8.716,2 | 97,0 | -101,5 | 2,94 | -8.638,0 | 8.608,3 | 97,9 | 68,2 | | -8.446,0 | 8.421,7 | 99,9 | 75,5 | |
| FRIULI | -2.452,0 | 2.440,7 | 20,2 | 9,0 | | -2.365,2 | 2.366,4 | 14,4 | 15,6 | | -2.194,7 | 2.218,8 | 15,4 | 39,5 | |
| LIGURIA | -3.309,9 | 3.230,4 | -18,3 | -97,7 | 2,83 | -3.226,5 | 3.136,4 | -19,3 | -109,3 | 3,03 | -3.149,4 | 3.025,8 | -17,7 | -141,4 | 3,54 |
| E. ROMAGNA | -8.438,6 | 8.140,1 | 339,4 | 40,9 | | -8.153,8 | 7.842,7 | 328,9 | 17,8 | | -7.821,7 | 7.520,2 | 327,5 | 26,0 | |
| TOSCANA | -7.040,8 | 6.952,3 | 102,6 | 14,1 | | -6.877,9 | 6.772,4 | 97,8 | -7,7 | 0,21 | -6.642,3 | 6.577,6 | 106,6 | 41,9 | |
| UMBRIA | -1.626,2 | 1.624,1 | 16,8 | 14,7 | | -1.585,6 | 1.577,3 | 9,0 | 0,7 | | -1.522,8 | 1.517,3 | 15,3 | 9,7 | |
| MARCHE | -2.799,3 | 2.852,4 | -37,9 | 15,3 | | -2.682,1 | 2.756,3 | -44,5 | 29,7 | | -2.572,2 | 2.631,1 | -43,2 | 15,6 | |
| LAZIO | -11.283,1 | 9.863,9 | 44,7 | -1.374,5 | 39,79 | -11.260,6 | 9.551,9 | 35,3 | -1.673,4 | 46,39 | -11.198,4 | 9.494,3 | 44,5 | -1.659,5 | 41,54 |
| ABRUZZO | -2.408,3 | 2.388,9 | -29,6 | -49,0 | 1,42 | -2.393,1 | 2.300,3 | -15,5 | -108,3 | 3,00 | -2.386,3 | 2.237,7 | -3,7 | -152,3 | 3,81 |
| MOLISE | -676,0 | 575,2 | 19,8 | -81,1 | 2,35 | -658,4 | 559,5 | 21,9 | -77,1 | 2,14 | -636,0 | 547,6 | 21,8 | -66,5 | 1,67 |
| CAMPANIA | -10.187,6 | 9.751,5 | -289,5 | -725,6 | 21,01 | -10.234,1 | 9.705,5 | -298,1 | -826,7 | 22,92 | -9.873,3 | 9.295,1 | -280,5 | -858,7 | 21,49 |
| PUGLIA | -7.202,4 | 7.069,7 | -149,6 | -282,3 | 8,17 | -7.201,3 | 7.001,4 | -19,7 | -219,6 | 6,09 | -6.869,0 | 6.731,9 | -175,0 | -312,1 | 7,81 |
| BASILICATA | -1.038,6 | 1.056,4 | -39,6 | -21,8 | 0,63 | -1.026,9 | 1.037,2 | -45,1 | -34,7 | 0,96 | -989,6 | 1.010,5 | -39,1 | -18,2 | 0,46 |
| CALABRIA | -3.501,3 | 3.506,5 | -237,2 | -232,0 | 6,72 | -3.419,6 | 3.584,0 | -223,0 | -58,7 | 1,63 | -3.456,4 | 3.509,5 | -223,1 | -170,0 | 4,26 |
| SICILIA | -8.519,8 | 8.482,1 | -199,6 | -237,3 | 6,87 | -8.385,4 | 8.323,7 | -217,7 | -279,4 | 7,75 | -8.470,5 | 8.097,3 | -198,7 | -571,9 | 14,31 |
| SARDEGNA | -3.050,4 | 2.886,8 | -62,1 | -225,7 | 6,53 | -2.942,9 | 2.822,0 | -64,0 | -184,9 | 5,13 | -2.734,1 | 2.773,5 | -61,8 | -22,5 | 0,56 |
| TOTALE | -110.824,0 | 107.524,1 | 0,0 | -3.299,9 | 100,00 | -108.690,1 | 105.167,6 | 67,1 | -3.455,4 | 100,0 | -105.589,8 | 101.866,2 | 0,0 | -3.723,5 | 100 |
| solo perdite | | | | -3.454,1 | | | | | -3.607,5 | | | | | -3.995,1 | |
| regioni con piani di rientro ** | | | | -2.565,2 | 80,80 | | | | -3.259,2 | 90,34 | | | | -3.472,8 | 86,93 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Dati del Sistema Informativo Sanitario (SIS) di consuntivo per l'anno 2007 compresa la Calabria che ha inserito i dati al NSIS il 27 marzo 2009;

per l'anno 2009 dati al 4° trimestre (aggiornati al marzo 2010). Per l'anno 2008 dati al 4° trimestre (aggiornati al marzo 2010).

(*) I valori dei saldi della mobilità interregionale del 2008 sono stati posti pari a quelli assunti in sede di riparto 2009. Essi comprendono anche i valori relativi alla Mobilità Molise e una correzione dovuta ad un importo già scontato in precedenti anni in relazione a conguagli di mobilità per residui manicomiali.

** Nel 2009 non è ricompresa la Calabria

Tavola 4

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONE DI SPESA NEL 2009

(milioni di euro)

| | Assistenza erogata da enti a gestione diretta | | | | Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati | | | | | | | | TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom | Mobilità verso Bambi Gesù e Smom | TOTALE COSTI con Mobilità verso B. Gesù e Smom ma senza Saldi Mobilità interregionale |
|------------|---|-----------|---|-----------------------------------|--|-------------|---------------|---------------|-------------------------|------------------|-------------|--|---|----------------------------------|---|
| | Beni e servizi | Personale | Costi Straordinari e Variazione delle rimanenze | Totale da enti a gestione diretta | Medicina Generale | Farmacutica | Specialistica | Riabilitativa | Integrativa e Protetica | Altra Assistenza | Ospedaliera | Totale da enti convenzionati o accreditati | | | |
| PIEMONTE | 2.763 | 2.922 | 9 | 5.693 | 459 | 812 | 259 | 125 | 205 | 429 | 538 | 2.827 | 8.519 | 0 | 8.520 |
| V. AOSTA | 103 | 112 | 0 | 215 | 16 | 21 | 2 | 5 | 3 | 7 | 1 | 55 | 270 | 0 | 270 |
| LOMBARDIA | 5.047 | 5.003 | 18 | 10.068 | 904 | 1.562 | 747 | 229 | 223 | 1.393 | 2.279 | 7.337 | 17.405 | -2 | 17.406 |
| PA BOLZANO | 320 | 543 | 19 | 882 | 52 | 61 | 5 | 6 | 36 | 51 | 22 | 233 | 1.115 | 0 | 1.115 |
| PA TRENTO | 423 | 398 | 5 | 825 | 56 | 78 | 19 | 2 | 20 | 12 | 53 | 239 | 1.064 | 0 | 1.064 |
| VENETO | 3.121 | 2.740 | 68 | 5.929 | 519 | 751 | 344 | 34 | 137 | 622 | 577 | 2.985 | 8.915 | 0 | 8.915 |
| FRIULI | 901 | 947 | 8 | 1.856 | 125 | 222 | 47 | 57 | 44 | 43 | 57 | 595 | 2.452 | 0 | 2.452 |
| LIGURIA | 1.267 | 1.167 | 0 | 2.434 | 156 | 319 | 56 | 99 | 42 | 161 | 42 | 875 | 3.309 | 0 | 3.310 |
| E. ROMAGNA | 3.072 | 2.924 | 75 | 6.071 | 483 | 719 | 139 | 9 | 109 | 405 | 504 | 2.367 | 8.438 | 0 | 8.439 |
| TOSCANA | 2.627 | 2.554 | 36 | 5.217 | 389 | 609 | 130 | 75 | 67 | 328 | 226 | 1.823 | 7.040 | -1 | 7.041 |
| UMBRIA | 584 | 600 | 1 | 1.185 | 91 | 157 | 16 | 9 | 41 | 82 | 40 | 435 | 1.621 | -5 | 1.626 |
| MARCHE | 973 | 1.025 | 16 | 2.014 | 171 | 288 | 40 | 68 | 22 | 94 | 100 | 784 | 2.798 | -1 | 2.799 |
| LAZIO | 3.259 | 3.051 | 111 | 6.421 | 575 | 1.170 | 566 | 257 | 237 | 428 | 1.486 | 4.719 | 11.140 | -143 | 11.283 |
| ABRUZZO | 782 | 778 | 43 | 1.603 | 149 | 262 | 46 | 77 | 26 | 93 | 146 | 799 | 2.403 | -6 | 2.408 |
| MOLISE | 195 | 214 | 8 | 417 | 50 | 63 | 31 | 15 | 5 | 19 | 75 | 257 | 674 | -2 | 676 |
| CAMPANIA | 2.881 | 3.247 | 245 | 6.373 | 652 | 1.110 | 671 | 285 | 173 | 157 | 753 | 3.801 | 10.174 | -14 | 10.188 |
| PUGLIA | 2.075 | 2.128 | 65 | 4.268 | 464 | 876 | 228 | 247 | 118 | 234 | 760 | 2.927 | 7.196 | -7 | 7.202 |
| BASILICATA | 301 | 394 | 2 | 696 | 84 | 115 | 22 | 59 | 25 | 31 | 5 | 341 | 1.037 | -2 | 1.039 |
| CALABRIA | 866 | 1.283 | 47 | 2.195 | 233 | 457 | 124 | 57 | 66 | 128 | 232 | 1.298 | 3.493 | -8 | 3.501 |
| SICILIA | 2.153 | 2.978 | 77 | 5.208 | 547 | 1.016 | 480 | 154 | 178 | 292 | 639 | 3.306 | 8.514 | -6 | 8.520 |
| SARDEGNA | 969 | 1.125 | 34 | 2.128 | 187 | 339 | 107 | 48 | 61 | 83 | 95 | 920 | 3.048 | -2 | 3.050 |
| TOTALE | 34.682 | 36.132 | 887 | 71.701 | 6.364 | 11.005 | 4.078 | 1.915 | 1.838 | 5.090 | 8.633 | 38.923 | 110.624 | -200 | 110.824 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute. Dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), 4° trimestre alla data del 22 marzo 2010

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONE DI SPESA NEL 2008

(milioni di euro)

| | Assistenza erogata da enti a gestione diretta | | | | Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati | | | | | | | | TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom | Mobilità verso Bambin Gesù e Smom | TOTALE COSTI * con Mobilità verso B. Gesù e Smom ma senza Saldi Mobilità interregionale |
|------------|---|-----------|---|-----------------------------------|--|-------------|---------------|---------------|-------------------------|------------------|-------------|--|---|-----------------------------------|---|
| | Beni e servizi | Personale | Costi Straordinari e Variazione delle rimanenze | Totale da enti a gestione diretta | Medicina Generale | Farmacutica | Specialistica | Riabilitativa | Integrativa e Protetica | Altra Assistenza | Ospedaliera | Totale da enti convenzionati o accreditati | | | |
| PIEMONTE | 2.680 | 2.819 | 37 | 5.536 | 442 | 808 | 248 | 112 | 204 | 384 | 537 | 2.735 | 8.271 | 0 | 8.271 |
| V. AOSTA | 100 | 113 | 1 | 213 | 13 | 21 | 2 | 5 | 3 | 6 | 1 | 51 | 265 | 0 | 265 |
| LOMBARDIA | 4.942 | 4.870 | 58 | 9.870 | 837 | 1.574 | 729 | 225 | 208 | 1.318 | 2.212 | 7.102 | 16.972 | 1 | 16.973 |
| PA BOLZANO | 313 | 519 | 7 | 839 | 49 | 60 | 5 | 6 | 33 | 101 | 22 | 277 | 1.116 | 0 | 1.116 |
| PA TRENTO | 392 | 378 | 1 | 771 | 54 | 77 | 15 | 1 | 19 | 25 | 52 | 243 | 1.014 | 0 | 1.014 |
| VENETO | 3.009 | 2.681 | 76 | 5.765 | 488 | 745 | 334 | 32 | 127 | 589 | 557 | 2.873 | 8.638 | 0 | 8.638 |
| FRIULI | 873 | 888 | 21 | 1.783 | 117 | 225 | 42 | 51 | 53 | 36 | 58 | 582 | 2.365 | 0 | 2.365 |
| LIGURIA | 1.233 | 1.133 | 6 | 2.372 | 150 | 335 | 54 | 91 | 43 | 145 | 36 | 854 | 3.226 | 0 | 3.226 |
| E. ROMAGNA | 2.955 | 2.858 | 27 | 5.839 | 450 | 728 | 133 | 9 | 106 | 387 | 502 | 2.314 | 8.153 | 0 | 8.154 |
| TOSCANA | 2.581 | 2.465 | 50 | 5.096 | 378 | 632 | 126 | 75 | 60 | 294 | 215 | 1.781 | 6.877 | 1 | 6.878 |
| UMBRIA | 557 | 588 | 10 | 1.155 | 86 | 162 | 14 | 8 | 37 | 77 | 40 | 424 | 1.579 | 7 | 1.585 |
| MARCHE | 943 | 971 | 13 | 1.927 | 163 | 293 | 40 | 61 | 27 | 76 | 94 | 754 | 2.680 | 2 | 2.682 |
| LAZIO | 3.184 | 3.024 | 130 | 6.338 | 539 | 1.252 | 495 | 264 | 224 | 414 | 1.595 | 4.783 | 11.121 | 116 | 11.237 |
| ABRUZZO | 775 | 777 | 38 | 1.589 | 151 | 267 | 46 | 81 | 29 | 87 | 138 | 799 | 2.389 | 4 | 2.393 |
| MOLISE | 189 | 208 | 10 | 407 | 46 | 64 | 26 | 18 | 7 | 15 | 73 | 249 | 657 | 2 | 658 |
| CAMPANIA | 3.054 | 3.188 | 271 | 6.513 | 634 | 1.115 | 636 | 279 | 174 | 132 | 734 | 3.705 | 10.217 | 16 | 10.234 |
| PUGLIA | 1.979 | 2.078 | 272 | 4.329 | 456 | 855 | 229 | 239 | 118 | 209 | 758 | 2.864 | 7.193 | 8 | 7.201 |
| BASILICATA | 309 | 379 | 9 | 697 | 82 | 114 | 26 | 51 | 21 | 28 | 6 | 328 | 1.025 | 2 | 1.027 |
| CALABRIA | 788 | 1.258 | 70 | 2.116 | 225 | 488 | 113 | 70 | 68 | 99 | 234 | 1.297 | 3.413 | 6 | 3.420 |
| SICILIA | 1.981 | 2.980 | 77 | 5.038 | 531 | 1.073 | 479 | 151 | 177 | 291 | 641 | 3.342 | 8.380 | 5 | 8.385 |
| SARDEGNA | 901 | 1.090 | 60 | 2.051 | 177 | 336 | 91 | 53 | 63 | 73 | 98 | 890 | 2.941 | 2 | 2.943 |
| TOTALE | 33.737 | 35.264 | 1.244 | 70.245 | 6.068 | 11.226 | 3.883 | 1.882 | 1.799 | 4.786 | 8.603 | 38.247 | 108.493 | 173 | 108.666 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute. Dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), 4° trimestre alla data del 22 marzo 2010

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONE DI SPESA – VARIAZIONI PERCENTUALI 2008-2009

| | Assistenza erogata da enti a gestione diretta | | | | Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati | | | | | | | | TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom |
|------------|---|-----------|---|-----------------------------------|--|--------------|---------------|---------------|-------------------------|------------------|-------------|--|---|
| | Beni e servizi | Personale | Costi Straordinari e Variazione delle rimanenze | Totale da enti a gestione diretta | Medicina Generale | Farmaceutica | Specialistica | Riabilitativa | Integrativa e Protetica | Altra Assistenza | Ospedaliera | Totale da enti convenzionati o accreditati | |
| PIEMONTE | 3,1 | 3,6 | -76,7 | 2,8 | 4,0 | 0,4 | 4,2 | 11,7 | 0,3 | 11,7 | 0,2 | 3,3 | 3,0 |
| V. AOSTA | 3,9 | -0,8 | -82,0 | 1,1 | 16,9 | 0,1 | 12,1 | -0,3 | 0,7 | 5,4 | 27,1 | 6,1 | 2,1 |
| LOMBARDIA | 2,1 | 2,7 | -68,7 | 2,0 | 8,0 | -0,8 | 2,5 | 1,6 | 7,0 | 5,7 | 3,1 | 3,3 | 2,5 |
| PA BOLZANO | 2,2 | 4,7 | 180,1 | 5,1 | 5,1 | 1,3 | 4,1 | 1,7 | 7,4 | -50,0 | 2,0 | -16,0 | -0,1 |
| PA TRENTO | 7,9 | 5,2 | 297,1 | 7,0 | 3,5 | 0,8 | 28,7 | 15,0 | 6,6 | -53,2 | 2,8 | -1,5 | 5,0 |
| VENETO | 3,7 | 2,2 | -10,2 | 2,8 | 6,4 | 0,8 | 3,0 | 6,2 | 8,0 | 5,7 | 3,6 | 3,9 | 3,2 |
| FRIULI | 3,2 | 6,6 | -60,4 | 4,1 | 6,8 | -1,4 | 12,8 | 12,2 | -17,5 | 19,8 | -2,0 | 2,2 | 3,7 |
| LIGURIA | 2,7 | 3,0 | -99,7 | 2,6 | 4,3 | -4,8 | 4,0 | 8,2 | -1,3 | 11,1 | 15,6 | 2,5 | 2,6 |
| E. ROMAGNA | 4,0 | 2,3 | 182,1 | 4,0 | 7,3 | -1,2 | 4,4 | -2,8 | 3,2 | 4,7 | 0,4 | 2,3 | 3,5 |
| TOSCANA | 1,8 | 3,6 | -28,2 | 2,4 | 2,8 | -3,7 | 2,7 | 0,3 | 11,0 | 11,6 | 5,0 | 2,4 | 2,4 |
| UMBRIA | 4,9 | 2,0 | -90,5 | 2,6 | 6,6 | -3,3 | 8,7 | 7,1 | 8,3 | 7,4 | 1,6 | 2,7 | 2,7 |
| MARCHE | 3,1 | 5,6 | 26,3 | 4,6 | 5,4 | -1,8 | 2,3 | 10,4 | -16,8 | 23,6 | 6,4 | 4,0 | 4,4 |
| LAZIO | 2,4 | 0,9 | -14,6 | 1,3 | 6,6 | -6,6 | 14,3 | -2,5 | 6,2 | 3,3 | -6,8 | -1,3 | 0,2 |
| ABRUZZO | 1,0 | 0,2 | 12,5 | 0,9 | -0,9 | -2,1 | -1,5 | -4,4 | -9,3 | 6,6 | 5,8 | -0,0 | 0,6 |
| MOLISE | 3,4 | 2,8 | -21,7 | 2,5 | 6,8 | -1,9 | 18,4 | -12,9 | -34,6 | 20,0 | 3,3 | 3,0 | 2,7 |
| CAMPANIA | -5,7 | 1,8 | -9,5 | -2,1 | 2,8 | -0,5 | 5,4 | 2,1 | -0,4 | 19,5 | 2,6 | 2,6 | -0,4 |
| PUGLIA | 4,8 | 2,4 | -76,0 | -1,4 | 1,8 | 2,5 | -0,3 | 3,2 | 0,4 | 12,1 | 0,2 | 2,2 | 0,0 |
| BASILICATA | -2,6 | 3,9 | -82,6 | -0,1 | 3,2 | 0,4 | -15,3 | 15,6 | 19,0 | 10,3 | -17,9 | 3,9 | 1,2 |
| CALABRIA | 9,8 | 2,0 | -33,0 | 3,7 | 3,6 | -6,3 | 9,5 | -19,6 | -2,0 | 29,5 | -0,9 | 0,0 | 2,3 |
| SICILIA | 8,7 | -0,1 | -0,4 | 3,4 | 3,1 | -5,2 | 0,2 | 2,0 | 0,8 | 0,0 | -0,3 | -1,1 | 1,6 |
| SARDEGNA | 7,5 | 3,2 | -42,9 | 3,7 | 6,1 | 0,8 | 18,1 | -8,8 | -2,7 | 13,0 | -2,5 | 3,4 | 3,6 |
| TOTALE | 2,8 | 2,5 | -28,7 | 2,1 | 4,9 | -2,0 | 5,0 | 1,8 | 2,2 | 6,4 | 0,3 | 1,8 | 2,0 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Pressocché stabile è risultata la spesa relativa all'assistenza ospedaliera convenzionata e accreditata (+0,3 per cento). Anche in questo caso, l'andamento è diverso tra regioni. Le realtà nelle quali la ospedaliera privata rappresenta una quota significativa della spesa per assistenza vedono crescere tale voce di circa il 3 per cento, con punte maggiori nel Molise (+5,6 per cento). Solo il Lazio, tra queste, presenta una riduzione significativa (-6,8 per cento).

Tra quelle con una limitata presenza di assistenza privata, si evidenzia la forte riduzione della Basilicata (-17,9 per cento) e di converso il netto incremento della Liguria (+15,6 per cento) e della Toscana (+5 per cento).

Sul fronte dell'assistenza gestita direttamente dal pubblico, l'aumento è principalmente legato alla spesa per acquisti di beni e servizi, che registra in media un incremento del 2,8 per cento. In quattro regioni (PA Trento, Calabria, Sicilia e Sardegna) il tasso di variazione è superiore al 7,5 per cento. Solo Campania e Basilicata segnano una flessione della spesa rispetto al 2008.

La spesa farmaceutica

4. Tra gli acquisti di beni e servizi, un rilievo particolare ha la spesa di farmaci. Un terreno su cui è intervenuto il legislatore di recente, introducendo un nuovo meccanismo di regolazione della spesa con il DL 159/2007.

Il provvedimento ha disposto che a decorrere dal 2008 l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) per l'assistenza farmaceutica territoriale (che comprende, oltre alla convenzionata, al lordo dei ticket, anche la spesa per distribuzione diretta dei farmaci) non debba superare il 14 per cento del finanziamento complessivo ordinario del SSN. Tale valore è stato ridotto per il 2009 al 13,6 per cento con il DL 39/09. Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN viene determinato annualmente dal Ministero della salute, sulla base del riparto (o della proposta di riparto) delle disponibilità finanziarie per il SSN. La riforma ha introdotto un "nuovo sistema di regolazione della spesa dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale", con l'attribuzione alle aziende autorizzate all'immissione in commercio di medicinali di uno specifico budget annuale. Il ripiano di eventuali sforamenti della spesa farmaceutica territoriale (a livello nazionale) è ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali e tenendo conto dell'incidenza della distribuzione diretta sulla spesa. Entro il 1° dicembre di ogni anno, l'AIFA elabora la stima della spesa farmaceutica territoriale relativa all'anno successivo, distintamente per ciascuna Regione. Le Regioni che, secondo tali stime, superano il limite sono tenute ad adottare misure di contenimento della spesa per un'ammontare pari almeno al 30 per cento dell'eccedenza stimata. La spesa farmaceutica ospedaliera al netto della distribuzione diretta, non deve superare il 2,4 per cento del finanziamento complessivo ordinario del Servizio sanitario nazionale (il limite pre-vigente era fissato al 3 per cento per il 2007).

I dati relativi al 2009, consentono una prima valutazione del nuovo sistema in termini di contenimento della spesa.

La spesa farmaceutica territoriale risulta nel complesso contenuta nei livelli previsti. Superano il limite del 13,6 per cento le Regioni con Piani di rientro (ad eccezione della Liguria) e la Puglia. E' la spesa ospedaliera a presentare andamenti che travalicano in tutte le regioni gli obiettivi attribuiti, seppur per importi molto differenziati. Rispetto al valore obiettivo di 2,5 miliardi, la spesa ospedaliera ha raggiunto i 4,1 miliardi (al netto del pay-back), il 4 per cento del FSN contro il tetto previsto del 2,4 per cento. Superiori al doppio del limite previsto gli importi registrati in Umbria, Toscana, Sardegna e Veneto.

L'esame delle diverse componenti della spesa consente di evidenziare alcuni andamenti di rilievo:

- la spesa per farmaceutica convenzionata lorda è tornata a crescere (+1,5 per cento) con punte superiori al 3 per cento in alcune regioni (Puglia +4,5, Basilicata +3,7, Sardegna +3,2, Veneto +3,1);

- la compartecipazione alla spesa è cresciuta di oltre il 30 per cento in media (+20 per cento nel 2008), ma con punte particolarmente rilevanti nel Lazio (+112 per cento) e in Calabria (+178,8 per cento). La quota di spesa coperta da compartecipazioni cresce dal 5,4 al 6,7 per cento. Superiore alla media i valori in Sicilia (10,7 per cento), in Lombardia (9,5 per cento), Veneto (9,4 per cento), PA Bolzano (8,7 per cento), Lazio (7,6 per cento), Abruzzo (6,8 per cento) e Molise (7,6 per cento);

- la spesa netta per farmaceutica convenzionata flette in media del 1,7 per cento.

Tavola 7

LA SPESA FARMACEUTICA NEL 2009 - VERIFICA DEI LIMITI PER LA SPESA TERRITORIALE E OSPEDALIERA

| Spesa territoriale | | Spesa ospedaliera | |
|--------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | in % del FSN | | in % del FSN |
| LAZIO | 15,5 | UMBRIA | 6,0 |
| PUGLIA | 15,5 | TOSCANA | 5,1 |
| SICILIA | 15,2 | SARDEGNA | 4,9 |
| SARDEGNA | 14,9 | VENETO | 4,9 |
| ABRUZZO | 14,7 | FRIULI | 4,5 |
| CALABRIA | 14,3 | MARCHE | 4,3 |
| MOLISE | 13,9 | CALABRIA | 4,3 |
| CAMPANIA | 13,9 | PIEMONTE | 4,2 |
| ITALIA | 13,3 | PUGLIA | 4,2 |
| LIGURIA | 13,3 | ITALIA | 4,0 |
| MARCHE | 13,2 | E.ROMAGNA | 3,9 |
| BASILICATA | 13,1 | LAZIO | 3,8 |
| PIEMONTE | 12,5 | LIGURIA | 3,8 |
| UMBRIA | 12,5 | BASILICATA | 3,7 |
| E.ROMAGNA | 12,3 | SICILIA | 3,6 |
| FRIULI | 12,1 | CAMPANIA | 3,5 |
| TOSCANA | 11,9 | ABRUZZO | 3,5 |
| VENETO | 11,8 | LOMBARDIA | 3,3 |
| LOMBARDIA | 11,7 | VALLE D'AOSTA | 3,2 |
| VALLE D'AOSTA | 11,4 | BOLZANO | 3,1 |
| TRENTO | 11,0 | TRENTO | 2,7 |
| BOLZANO | 9,8 | MOLISE | 2,7 |

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati AIFA

Tavola 8

LA SPESA FARMACEUTICA NEL 2009 - VERIFICA DEI LIMITI PER LA SPESA TERRITORIALE E OSPEDALIERA

| | Spesa territoriale | Spesa ospedaliera | Totale |
|---------------|--------------------|-------------------|-------------|
| | in % del FSN | | |
| PIEMONTE | 12,5 | 4,2 | 16,7 |
| VALLE D'AOSTA | 11,4 | 3,2 | 14,6 |
| LOMBARDIA | 11,7 | 3,3 | 15,0 |
| BOLZANO | 9,8 | 3,1 | 12,9 |
| TRENTO | 11,0 | 2,7 | 13,7 |
| VENETO | 11,8 | 4,9 | 16,7 |
| FRIULI | 12,1 | 4,5 | 16,6 |
| LIGURIA | 13,3 | 3,8 | 17,1 |
| E.ROMAGNA | 12,3 | 3,9 | 16,2 |
| TOSCANA | 11,9 | 5,1 | 17,0 |
| UMBRIA | 12,5 | 6,0 | 18,5 |
| MARCHE | 13,2 | 4,3 | 17,5 |
| LAZIO | 15,5 | 3,8 | 19,3 |
| ABRUZZO | 14,7 | 3,5 | 18,2 |
| MOLISE | 13,9 | 2,7 | 16,6 |
| CAMPANIA | 13,9 | 3,5 | 17,4 |
| PUGLIA | 15,5 | 4,2 | 19,7 |
| BASILICATA | 13,1 | 3,7 | 16,8 |
| CALABRIA | 14,3 | 4,3 | 18,6 |
| SICILIA | 15,2 | 3,6 | 18,8 |
| SARDEGNA | 14,9 | 4,9 | 19,8 |
| ITALIA | 13,3 | 4,0 | 17,3 |

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati AIFA

Solo in quattro regioni (Puglia, Basilicata, Valle d'Aosta e Sardegna) si registra un seppur limitato aumento; si riduce anche il valore medio pro capite della spesa (in termini di popolazione ponderata). Pur continuando a presentare importi superiori alla media, presentano una flessione le Regioni in Piano di rientro, mentre aumenta la divergenza nei casi di Puglia e Basilicata;

Tavola 9

LA SPESA FARMACEUTICA CONVENZIONATA

(milioni di euro)

| Regione | Spesa lorda | | | Compartecipazione | | | | Spesa netta | | |
|---------------|-----------------|-----------------|------------|-------------------|--------------|-------------|------------|-----------------|-----------------|-------------|
| | 2009 | 2008 | 09/08 | 2009 | 2008 | 09/08 | % su lorda | 2009 | 2008 | 09/08 |
| PIEMONTE | 947,0 | 919,9 | 2,9 | 53,5 | 46,6 | 14,9 | 5,7 | 830,3 | 824,1 | 0,7 |
| V. AOSTA | 23,6 | 22,7 | 4,0 | 0,7 | 0,4 | 54,9 | 3,0 | 21,5 | 21,2 | 1,5 |
| LOMBARDIA | 1.923,1 | 1.882,0 | 2,2 | 181,8 | 160,2 | 13,5 | 9,5 | 1.597,1 | 1.605,8 | -0,5 |
| BOLZANO | 69,4 | 68,6 | 1,2 | 6,0 | 5,3 | 14,3 | 8,7 | 58,9 | 59,9 | -1,6 |
| TRENTO | 85,0 | 83,0 | 2,4 | 2,3 | 1,4 | 62,3 | 2,7 | 77,4 | 77,3 | 0,1 |
| VENETO | 917,7 | 889,8 | 3,1 | 86,4 | 74,0 | 16,7 | 9,4 | 769,9 | 768,4 | 0,2 |
| FRIULI V.G. | 244,6 | 242,8 | 0,7 | 7,5 | 4,8 | 56,3 | 3,1 | 220,9 | 225,2 | -1,9 |
| LIGURIA | 368,0 | 369,0 | -0,3 | 19,4 | 15,8 | 22,9 | 5,3 | 325,3 | 334,6 | -2,8 |
| E. ROMAGNA | 814,8 | 799,3 | 1,9 | 27,9 | 17,7 | 58,2 | 3,4 | 739,4 | 745,2 | -0,8 |
| TOSCANA | 691,8 | 689,1 | 0,4 | 25,5 | 16,3 | 56,6 | 3,7 | 625,7 | 641,5 | -2,5 |
| UMBRIA | 175,6 | 172,2 | 2,0 | 6,3 | 3,9 | 61,2 | 3,6 | 159,2 | 160,4 | -0,8 |
| MARCHE | 323,4 | 317,4 | 1,9 | 11,4 | 7,0 | 62,3 | 3,5 | 292,1 | 295,1 | -1,0 |
| LAZIO | 1.387,3 | 1.387,3 | 0,0 | 105,8 | 49,9 | 112,0 | 7,6 | 1.184,0 | 1.255,4 | -5,7 |
| ABRUZZO | 304,7 | 298,5 | 2,1 | 20,8 | 11,7 | 78,1 | 6,8 | 264,5 | 271,5 | -2,6 |
| MOLISE | 73,6 | 72,4 | 1,8 | 5,6 | 4,6 | 20,4 | 7,6 | 63,6 | 64,2 | -0,9 |
| CAMPANIA | 1.276,2 | 1.256,3 | 1,6 | 71,7 | 53,6 | 33,9 | 5,6 | 1.118,0 | 1.134,7 | -1,5 |
| PUGLIA | 1.002,6 | 959,9 | 4,5 | 44,2 | 37,0 | 19,7 | 4,4 | 889,0 | 870,2 | 2,2 |
| BASILICATA | 127,9 | 123,3 | 3,7 | 4,0 | 2,6 | 56,3 | 3,1 | 116,0 | 114,8 | 1,1 |
| CALABRIA | 533,0 | 534,5 | -0,3 | 34,1 | 12,2 | 178,8 | 6,4 | 461,3 | 491,3 | -6,1 |
| SICILIA | 1.262,5 | 1.278,8 | -1,3 | 134,6 | 117,3 | 14,7 | 10,7 | 1.040,1 | 1.088,6 | -4,5 |
| SARDEGNA | 375,6 | 363,9 | 3,2 | 12,6 | 8,6 | 45,5 | 3,3 | 339,2 | 336,3 | 0,9 |
| ITALIA | 12.927,7 | 12.730,7 | 1,5 | 862,2 | 650,9 | 32,5 | 6,7 | 11.193,4 | 11.385,7 | -1,7 |

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Agenas

Tavola 10

LA SPESA FARMACEUTICA CONVENZIONATA: INDICATORI PRO CAPITE 2008 - 2009

(euro)

| Regione | Spesa lorda | | Spesa netta | | Compartecipazione | |
|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|
| | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 |
| PIEMONTE | 202,0 | 197,2 | 177,1 | 176,7 | 11,42 | 9,98 |
| V. AOSTA | 182,0 | 176,8 | 165,9 | 165,1 | 5,37 | 3,50 |
| LOMBARDIA | 197,6 | 195,3 | 164,1 | 166,6 | 18,68 | 16,62 |
| BOLZANO | 148,5 | 149,1 | 126,0 | 130,1 | 12,92 | 11,47 |
| TRENTO | 166,2 | 164,4 | 151,3 | 153,2 | 4,41 | 2,75 |
| VENETO | 189,1 | 185,4 | 158,6 | 160,1 | 17,80 | 15,42 |
| FRIULI V.G. | 185,8 | 185,7 | 167,8 | 172,2 | 5,67 | 3,65 |
| LIGURIA | 199,9 | 200,6 | 176,7 | 182,0 | 10,55 | 8,59 |
| E. ROMAGNA | 179,3 | 177,4 | 162,7 | 165,4 | 6,15 | 3,92 |
| TOSCANA | 174,8 | 175,2 | 158,1 | 163,1 | 6,44 | 4,14 |
| UMBRIA | 185,3 | 183,0 | 168,0 | 170,5 | 6,69 | 4,18 |
| MARCHE | 197,4 | 195,2 | 178,3 | 181,5 | 6,95 | 4,32 |
| LAZIO | 248,2 | 250,9 | 211,9 | 227,1 | 18,93 | 9,03 |
| ABRUZZO | 223,7 | 220,5 | 194,2 | 200,6 | 15,27 | 8,63 |
| MOLISE | 222,1 | 218,1 | 191,9 | 193,5 | 16,86 | 14,00 |
| CAMPANIA | 242,6 | 239,8 | 212,5 | 216,6 | 13,63 | 10,22 |
| PUGLIA | 257,8 | 248,2 | 228,6 | 225,0 | 11,37 | 9,56 |
| BASILICATA | 217,7 | 210,2 | 197,4 | 195,6 | 6,84 | 4,38 |
| CALABRIA | 275,1 | 276,6 | 238,1 | 254,2 | 17,62 | 6,34 |
| SICILIA | 262,1 | 266,0 | 215,9 | 226,4 | 27,94 | 24,41 |
| SARDEGNA | 228,6 | 223,6 | 206,5 | 206,7 | 7,65 | 5,31 |
| ITALIA | 215,3 | 213,5 | 186,4 | 191,0 | 14,36 | 10,92 |

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Agenas

la spesa territoriale si mantiene, come ricordato, nel complesso entro i valori obiettivo. Sono tuttavia 7 le regioni che presentano scostamenti: si tratta delle regioni con Piani di rientro (ad eccezione della Liguria), a cui si aggiungono Puglia e Calabria.

I risultati regionali. I Tavoli di monitoraggio

5. La valutazione dei risultati regionali nel 2009 contenuta nel paragrafo precedente è stata condotta guardando all'andamento rilevato nei costi e nei ricavi così come raccolti nel modello di contabilità economico utilizzato per l'esposizione dei dati contabili delle Aziende sanitarie. Tali dati rappresentano la base per la valutazione, in sede di monitoraggio, della rispondenza dei risultati aziendali agli obiettivi di controllo della spesa e di garanzia di copertura dei disavanzi regionali⁴.

Nelle tavole che seguono i risultati economici finora osservati sono esposti per dar modo di comprendere l'esito e la metodologia utilizzata per il controllo. Ad un esame complessivo degli esiti del monitoraggio (che quest'anno si è tenuto con le Regioni senza Piani di rientro il 16 marzo scorso e con quelle che hanno sottoscritto i Piani il 25 marzo) è dedicata la prima tavola riassuntiva.

Sulla base delle correzioni concordate con le Regioni, il risultato di esercizio ha subito una variazione non significativa confermando un disavanzo di 3.300 milioni.

Più di rilievo le modifiche richieste per pervenire ad una evidenziazione del disavanzo effettivo rispetto alle somme destinate al finanziamento della spesa sanitaria nel 2009. Si tratta infatti, di tener conto delle correzioni dei risultati connesse all'individuazione, in via preventiva, nel bilancio delle Regioni, delle risorse da destinare a copertura della maggiore spesa rispetto al livello di finanziamento garantito dallo Stato. Si tratta nel complesso di circa 717 milioni, attivati da 5 regioni (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna Toscana e Puglia). Il disavanzo che si sarebbe realizzato senza tali coperture scontate nei bilanci regionali, sale in questo modo ad oltre 4.017 milioni (3.915 milioni nell'esercizio 2008). Un risultato a cui guardare per valutare, anche in base al nuovo Patto della salute, il rilievo dello squilibrio regionale e l'opportunità di ricorrere ai Piani di rientro.

Per valutare, poi, il rilievo della correzione richiesta a copertura, al disavanzo così rettificato sono da aggiungere le perdite relative al 2008 e riportate al successivo esercizio. L'ammontare della correzione richiesta sale, quindi, a 5,3 miliardi.

L'esame dei risultati del monitoraggio evidenzia tre aspetti di rilievo:

- aumenta la difficoltà per le regioni di trovare adeguata copertura ai disavanzi. A conclusione del monitoraggio (e prima dell'utilizzo delle risorse Fas per la copertura di debiti delle aziende sanitarie, reso possibile per le regioni con piani di rientro dalla finanziaria per il 2010) le somme non coperte risultavano pari a 1.839 milioni;
- le coperture individuate (3.498,2 milioni) si riducono di oltre il 16,4 per cento rispetto al 2008;

⁴ I conti forniti dalle Regioni con i modelli CE del IV trimestre dell'anno sono vagliati ai Tavoli di verifica previsti dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e, per le Regioni che hanno in corso un Piano di rientro dal deficit sanitario, attraverso il monitoraggio specificamente previsto dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006.

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO 2009: UNO SGUARDO COMPLESSIVO

(milioni di euro)

| | Risultati di esercizio | Rettifiche concordate con le regioni in sede di monitoraggio | Risultato di esercizio dopo le rettifiche | Risultati coperti con somme già incluse nel modello CE | Risultato 2009 senza coperture incluse nel CE | Riporto disavanzi 2008 | Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008 | Coperture fiscali 2009 | Altre coperture | Fondo transitor. | Risultato dopo la copertura |
|------------|------------------------|--|---|--|---|------------------------|---|------------------------|-----------------|------------------|-----------------------------|
| | (1) | (2) | (3)=(1)+(2) | (4) | (5)=(3)+(4) | (6) | (7)=(5)+(6) | (8) | (9) | (10) | (7)+(8)+(9)+(10) |
| PIEMONTE | 17,1 | 0,0 | 17,1 | 399,3 | -382,2 | | -382,2 | 399,3 | | | 17,1 |
| V. AOSTA | -16,9 | 0,0 | -16,9 | | -16,9 | | -16,9 | | | | -16,9 |
| LOMBARDIA | 29,6 | 0,0 | 29,6 | | 29,6 | | 29,6 | | | | 29,6 |
| PA BOLZANO | 13,5 | 0,0 | 13,5 | | 13,5 | | 13,5 | | | | 13,5 |
| PA TRENTO | -8,7 | 0,0 | -8,7 | | -8,7 | | -8,7 | | | | -8,7 |
| VENETO | -101,5 | 0,0 | -101,5 | 91,0 | -192,5 | | -192,5 | 91,0 | | | -101,5 |
| FRIULI | 9,0 | 0,3 | 9,2 | | 9,2 | | 9,2 | | | | 9,2 |
| LIGURIA | -97,7 | 0,0 | -97,7 | | -97,7 | | -97,7 | 108,8 | | 35,3 | 46,4 |
| E. ROMAGNA | 40,9 | 0,0 | 40,9 | 155,0 | -114,1 | | -114,1 | 155,0 | | | 40,9 |
| TOSCANA | 14,1 | 0,3 | 14,3 | 2,0 | 12,3 | | 12,3 | | 2,0 | | 14,3 |
| UMBRIA | 14,7 | -4,4 | 10,4 | | 10,4 | | 10,4 | | | | 10,4 |
| MARCHE | 15,3 | -14,2 | 1,1 | | 1,1 | | 1,1 | | | | 1,1 |
| LAZIO | -1.374,5 | 0,0 | -1.374,5 | | -1.374,5 | -186,4 | -1.560,8 | 797,5 | 125,0 | 264,3 | -374,0 |
| ABRUZZO | -49,0 | 17,1 | -31,9 | | -31,9 | -4,8 | -36,7 | 51,0 | | 73,1 | 87,4 |
| MOLISE | -81,1 | 0,0 | -81,1 | | -81,1 | -29,7 | -110,8 | 23,9 | | 20,3 | -66,5 |
| CAMPANIA | -725,6 | 0,0 | -725,6 | | -725,6 | -223,6 | -949,2 | 253,0 | | 248,5 | -447,7 |
| PUGLIA | -282,3 | 0,0 | -282,3 | 69,5 | -351,8 | | -351,8 | | 212,9 | | -138,9 |
| BASILICATA | -21,8 | 0,0 | -21,8 | | -21,8 | | -21,8 | | 25,7 | | 3,9 |
| CALABRIA | -232,0 | 0,0 | -232,0 | | -232,0 | -800,0 | -1.032,0 | | | | -1.032,0 |
| SICILIA | -237,3 | 0,3 | -237,1 | | -237,1 | | -237,1 | 193,1 | | 98,5 | 54,5 |
| SARDEGNA | -225,7 | 0,0 | -225,7 | | -225,7 | -75,7 | -301,3 | | 320,0 | | 18,7 |
| TOTALE | -3.299,9 | -0,6 | -3.300,5 | 716,8 | -4.017,3 | -1.320,1 | -5.337,5 | 2.072,6 | 685,6 | 740,0 | -1.839,3 |

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero della salute

muta anche la composizione delle coperture. Esse sono riconducibili per oltre il 59 per cento ad interventi fiscali autonomi o frutto dello sforzo fiscale previsto dai Piani di rientro (contro il 62,1 per cento del 2008); il 19,6 per cento fa riferimento a somme di bilancio riallocate (17,6 nel 2008) e il restante 21,2 per cento a quelle garantite dallo Stato, come il fondo transitorio per le Regioni con i Piani di rientro (20,3 nel 2008).

Il monitoraggio 2009: le Regioni non impegnate nei Piani di rientro

6. Guardando alle regioni non impegnate nei Piani di rientro, il risultato complessivo nel 2009 (non considerando le coperture scontate nei conti economici) presenta perdite per 1.012 milioni (somma che sale a 1.088 milioni se si contano le sole perdite) contro gli 890 milioni del 2008. Degli 886 milioni di copertura, solo 645 sono da ricondurre a maggiori entrate già scontate nei CE, mentre 241 sono relative a risorse di bilancio. Per il 24 per cento delle perdite non è stata ancora individuata copertura.

Molto diverse le realtà regionali esaminate: il Piemonte, l'Emilia, il Veneto e la Puglia hanno previsto già in bilancio le risorse da destinare alla copertura di eccedenze di spesa in una certa misura "programmate". Per il Veneto e la Puglia, tuttavia, tali risorse aggiuntive non sono risultate sufficienti alla copertura del risultato di esercizio. Nel caso della Puglia, inoltre, la copertura già prevista in bilancio non è stata ammessa dal Tavolo di monitoraggio: le risorse aggiuntive individuate non sono state sufficienti a consentire un'integrale copertura del disavanzo. Anche per il Veneto rimangono da coprire oltre 100 milioni.

Tavola 12

IRISULTATI DEL MONITORAGGIO: LE REGIONI NON SOGGETTE A PIANI DI RIENTRO

(milioni di euro)

| Anno 2009 | Risultato di esercizio dopo le rettifiche | Coperture incluse nel modello CE | Risultato 2009 senza coperture incluse nel CE | Riporto disavanzi 2008 | Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008 | Coperture fiscali 2009 | Altre coperture | Totale coperture | Risultato dopo la copertura |
|---------------|---|----------------------------------|---|------------------------|---|------------------------|-----------------|------------------|-----------------------------|
| | (1) | (2) | (3)=(1)-(2) | (4) | (5)=(3)+(4) | (6) | (7) | (8)=(6)+(7) | (9)=(5)+(8) |
| PIEMONTE | 17,1 | 399,3 | -382,2 | | -382,2 | 399,3 | | 399,3 | 17,1 |
| V. AOSTA | -16,9 | | -16,9 | | -16,9 | | | 0,0 | -16,9 |
| LOMBARDIA | 29,6 | | 29,6 | | 29,6 | | | 0,0 | 29,6 |
| PA BOLZANO | 13,5 | | 13,5 | | 13,5 | | | 0,0 | 13,5 |
| PA TRENTO | -8,7 | | -8,7 | | -8,7 | | | 0,0 | -8,7 |
| VENETO | -101,5 | 91,0 | -192,5 | | -192,5 | 91,0 | | 91,0 | -101,5 |
| FRIULI | 9,2 | | 9,2 | | 9,2 | | | 0,0 | 9,2 |
| E. ROMAGNA | 40,9 | 155,0 | -114,1 | | -114,1 | 155,0 | | 155,0 | 40,9 |
| TOSCANA | 14,3 | 2,0 | 12,3 | | 12,3 | | 2,0 | 2,0 | 14,3 |
| UMBRIA | 10,4 | | 10,4 | | 10,4 | | | 0,0 | 10,4 |
| MARCHE | 1,1 | | 1,1 | | 1,1 | | | 0,0 | 1,1 |
| PUGLIA | -282,3 | 69,5 | -351,8 | | -351,8 | | 212,9 | 212,9 | -138,9 |
| BASILICATA | -21,8 | | -21,8 | | -21,8 | | 25,7 | 25,7 | 3,9 |
| TOTALE | -295,1 | 716,8 | -1.011,9 | 0,0 | -1.011,9 | 645,3 | 240,6 | 885,9 | -126,0 |

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero della salute

Il monitoraggio 2009: le Regioni con Piani di rientro

7. Nel corso del 2009 è proseguito il processo di riequilibrio dei conti sanitari, avviato nel 2007 con la procedura di affiancamento gestionale da parte dei Ministeri della salute e dell'economia alle regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna⁵ e la sottoscrizione da parte delle suddette Regioni dei Piani di rientro. Un processo che vede coinvolte le amministrazioni centrali nel complesso procedimento di verifica degli adempimenti, affidato ai Tavoli di monitoraggio e al Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (istituito ai sensi degli artt. 9 e 12 dell'Intesa Stato Regioni del 23 marzo 2005)⁶. In chiusura dell'esercizio, è stato sottoscritto il Piano di rientro della regione Calabria (17 dicembre 2009).

Nella tavola che segue sono riassunti i risultati del tavolo di monitoraggio. Nell'analisi si tiene conto anche dei rischi relativi a maggiori costi o minori entrate del 2009 emersi durante l'esame dei tavoli. Tali somme correggono i risultati con un peggioramento di circa 145 milioni.

⁵ Per la Sardegna la definizione del Piano di rientro è ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001.

⁶ La definizione dei contenuti dei Piani di rientro e le modalità con le quali porre in atto l'*affiancamento* sono state definite con un documento metodologico da parte dei Ministeri della salute e dell'economia e finanze, discusso e condiviso con le Regioni interessate. Il documento, approvato il 19 aprile 2007 dalle regioni che avevano sottoscritto gli Accordi, costituisce il riferimento per la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività riferite ai Piani di rientro e avviate nell'ambito del SiVeAS presso il Ministero della salute.

Nel documento si individuano i provvedimenti che la Regione è tenuta a trasmettere per la preventiva approvazione da parte del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze. L'attività di monitoraggio trimestrale ed annuale dei Piani si realizza in tre fasi. Una fase di verifica e di valutazione dell'andamento generale del Piano in relazione alla programmazione regionale (con riferimento agli adempimenti previsti per l'adeguamento alle linee del Piano sanitario nazionale; verifica del mantenimento dei LEA; verifica dell'andamento degli accordi di programma di edilizia sanitaria; valutazione del raggiungimento di obiettivi di carattere economico-finanziario). Una fase di approvazione dei provvedimenti che devono essere adottati alle scadenze fissate dal Piano ed una di verifica di tutti gli altri provvedimenti da adottarsi da parte della Regione in attuazione degli adempimenti previsti dalla legge finanziaria 2007 alle scadenze fissate. La valutazione del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze, è basata su una apposita griglia di indicatori e sulla griglia del Comitato LEA. La verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi indicati nei Piani, rilevante ai fini della successiva erogazione delle risorse ad essi legate, avviene ordinariamente con *cadenza trimestrale*, sulla base della documentazione fornita dalle singole Regioni ai Ministeri della salute e dell'economia e finanze. Per la Sardegna, le sessioni di verifica hanno cadenza semestrale/annuale, come previsto nell'Accordo di sottoscrizione dei Piani di rientro (DGR n. 30/33 del 2 agosto 2007).

La verifica è effettuata in riferimento ai *singoli obiettivi* contenuti nei Piani di rientro: vengono verificati gli obiettivi operativi e gli interventi progettuali contenuti nel *programma* dei Piani, gli indicatori e le relative fonti di verifica. La valutazione riguarda anche la coerenza tra Piano di rientro e interventi relativi al *Programma di investimenti in edilizia sanitaria*. Tutti gli schemi dei provvedimenti deliberativi del programma di investimenti e degli accordi di programma già sottoscritti sono trasmessi per la preventiva approvazione. In caso di nuovi accordi di programma successivi all'adozione dei Piani di rientro, la Regione deve fornire tutti gli elementi necessari alla verifica di coerenza della proposta di accordo con gli obiettivi generali dei Piani.

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO: REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

| Anno 2009 | Risultato 2009 dopo le rettifiche | Riporto disavanzi 2008 | Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008 | Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale (18/11/2009) | Altre coperture | Fondo transitorio 2009 | Totale coperture | Rischi | Risultato dopo la copertura e con i rischi |
|-----------|-----------------------------------|------------------------|---|--|-----------------|------------------------|------------------|--------|--|
| | (1) | (2) | (3)=(1)+(2) | (4) | (5) | (6) | (7)=(4)+(5)+(6) | (8) | (9)=(3)+(7)+(8) |
| LIGURIA | -97,7 | | -97,7 | 108,8 | | 35,3 | 144,1 | | 46,4 |
| LAZIO | -1.374,5 | -186,4 | -1.560,8 | 797,5 | 125,0 | 264,3 | 1.186,8 | -47,0 | -421,0 |
| ABRUZZO | -31,9 | -81,2 | -113,1 | 51,9 | | 73,1 | 124,9 | -5,0 | 6,8 |
| MOLISE | -81,1 | -29,7 | -110,8 | 23,9 | | 20,3 | 44,3 | -2,5 | -69,0 |
| CAMPANIA | -725,6 | -223,6 | -949,2 | 253,0 | | 248,5 | 501,5 | -50,0 | -497,7 |
| SICILIA | -237,1 | | -237,1 | 193,1 | | 98,5 | 291,6 | -28,3 | 26,2 |
| SARDEGNA | -225,7 | -75,7 | -301,3 | | 320,0 | | 320,0 | | 18,7 |
| TOTALE | -2.773,4 | -596,6 | -3.370,0 | 1.428,2 | 445,0 | 740,0 | 2.613,2 | -132,8 | -889,6 |
| CALABRIA | -232,0 | -893,2 | -1.125,2 | | | | | -11,5 | -1.136,7 |

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero della salute

La regione Liguria è l'unica, tra quelle che hanno sottoscritto i Piani di rientro, per la quale si può dire concluso il percorso previsto per il risanamento finanziario del comparto sanitario.

La Regione, in ordine alle scadenze previste per le verifiche trimestrali e la verifica annuale per l'anno 2009, ha sostanzialmente rispettato quanto previsto dal Piano di rientro, sia sotto il profilo dell'equilibrio economico e finanziario, che dell'adeguamento del SSR al quadro normativo nazionale ed al Patto per la salute. Il piano sociosanitario relativo alle reti di cura e di assistenza è stato considerato elemento cruciale dell'intera manovra di rientro e riorganizzazione della Regione.

Alla verifica per l'anno 2009, la Regione è risultata adempiente: il disavanzo relativo a tale esercizio, pari a 97,7 milioni, è risultato coperto grazie alle maggiori entrate attivate dalla Regione e alle risorse assicurate con il fondo transitorio. La copertura presenta un'eccedenza di 46,4 milioni.

Nel corso della verifica infraannuale del 26 ottobre 2009, valutate positivamente le prime tre verifiche trimestrali dell'anno, la Regione è stata autorizzata a procedere all'abbassamento delle aliquote fiscali relative all'anno di imposta 2009 (secondo quanto previsto dal disegno di legge regionale 155/2009). La riduzione era stata subordinata alla valutazione positiva del nuovo piano di contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera, e della ulteriore documentazione sull'assistenza domiciliare e residenziale, oltre che alla definizione da parte del Dipartimento delle Finanze della stima del gettito derivante dalla manovra fiscale regionale rivista per tenere conto del nuovo quadro macroeconomico.

La regione ha potuto accedere alle quote premiali del 3 per cento fatta eccezione per quella per l'anno 2008 per cui permangono ritardi. Per quanto riguarda il 2009, sia il fondo di accompagnamento che la quota premiale potranno essere erogate solo subordinatamente alla verifica positiva della chiusura definitiva del Piano di rientro.

8. Nel corso del 2009, con delibera del Consiglio dei Ministri del 28 luglio è stato nominato commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro il Presidente della regione Campania; ad esso è stato successivamente affiancato (15 ottobre 2009) un sub commissario. L'esame compiuto dal Tavolo e dal Comitato aveva fatto rilevare elementi di criticità sull'affidabilità dei dati contabili. L'inadeguatezza delle procedure

amministrativo-contabili e di integrazione e controllo dei dati aveva portato ad accertare che, a fronte dell'avanzo dichiarato dalla Regione al IV trimestre 2008, un disavanzo di 237 milioni (in seguito ridimensionato a 223,6 milioni).

Risultati riconducibili ai ritardi nel processo di centralizzazione degli acquisti, alle difficoltà di mantenimento degli obiettivi in materia di gestione del personale, al mancato avvio della razionalizzazione della rete ospedaliera, alle persistenti difficoltà in materia di rapporto con gli erogatori privati accreditati ed al correlato contenzioso, nonché all'eccessiva spesa farmaceutica ospedaliera. Queste sono state le principali aree di intervento del mandato commissariale.

Le verifiche periodiche durante l'esercizio hanno consentito di verificare il solo parziale rispetto delle condizioni poste per il recupero dei ritardi accumulati e per la corrispondente corresponsione dei 683,3 milioni spettanti alla regione fino al 2007.

In sede di verifica annuale, la perdita accertata è stata pari a 725,6 milioni, a cui vanno ad aggiungersi le perdite relative all'esercizio 2008 per 223,6 milioni. Il tavolo di monitoraggio ha accertato coperture per 501,5 milioni. Il disavanzo non coperto ammonta a 447,7 milioni, somma che cresce di ulteriori 50 milioni per i rischi individuati in fase di verifica. Per i 497,7 milioni rimasti da coprire, in mancanza di altre misure, per la Regione scatterebbe in via automatica l'innalzamento delle aliquote fiscali.

9. Per la regione Sicilia, la verifica annuale 2008 aveva fatto emergere ritardi significativi nel riordino della rete ospedaliera (non compiutamente definita), nella riorganizzazione delle strutture aziendali, nella definizione dei rapporti con le università, nella riorganizzazione e razionalizzazione del sistema delle emergenze e nella definizione degli accordi contrattuali con gli operatori privati con i quali risultava un elevato contenzioso.

La definizione, nel corso dell'esercizio, di parte dei provvedimenti previsti nel Piano ha fatto ritenere parzialmente superati i presupposti per l'avvio della procedura di cui all'articolo 4 del decreto legge 159/2007 (commissariamento) e condotto, ad inizio del 2010, alla corresponsione alla Regione di 324 milioni relativi a competenze fino al 2007. I restanti 739 milioni sono stati subordinati alla dimostrazione, in sede di verifica annuale, dell'effettiva riorganizzazione ospedaliera e territoriale, alla riorganizzazione del servizio di emergenza, alla sottoscrizione di protocolli di intesa con le università e all'effettivo completamento dei nuovi procedimenti amministrativi e contabili.

Il disavanzo per il 2009 è risultato pari a 237,1 milioni. Le coperture attivate (193,1 milioni e il fondo transitorio 98,5 milioni) hanno consentito di chiudere l'esercizio con una eccedenza di 54,5 milioni. Un surplus ridimensionato a 26,2 milioni considerando i rischi di maggiori costi o minori ricavi per oltre 28 milioni individuati in corso di verifica.

10. Per la regione Molise, nel 2009 si è proceduto alla nomina del Presidente pro tempore della regione quale Commissario ad acta per l'attuazione del Piano (a cui è stato affiancato in ottobre un sub commissario). Nel corso della verifica annuale 2008 e nella successiva verifica del giugno 2009, Tavolo e Comitato avevano constatato il

permanere di criticità e di inadeguatezze nella realizzazione del Piano, tali da confermare la situazione già manifestatisi nel corso del 2008. Era stata contestata una situazione di inaffidabilità dei dati, generata a sua volta da una situazione di non adeguatezza delle procedure amministrativo-contabili e di integrazione e controllo dei dati. La gestione si era chiusa con un disavanzo di 80,5 milioni rideterminato in 89,6 milioni, per parte del quale non si erano individuate adeguate coperture.

I punti prioritari della gestione commissariale sono stati individuati nella implementazione di corretti procedimenti contabili, nel riassetto della rete ospedaliera e territoriale con conseguente dismissione o riconversione o revoca degli accreditamenti ai privati per quelle strutture non in grado di assicurare adeguati profili di efficienza ed efficacia, nella ridefinizione dei contratti con gli erogatori privati accreditati, nella razionalizzazione e nel contenimento della spesa di personale, nel completamento del processo di razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, nella razionalizzazione della spesa farmaceutica convenzionata e ospedaliera, nella programmazione del fabbisogno di prestazioni sanitarie, nel completamento della rete laboratoristica e di assistenza specialistica, nel completamento del riassetto organizzativo e nella definizione di un adeguato sistema di monitoraggio e controllo delle prestazioni.

Nell'anno non è stato possibile per i tavoli di monitoraggio riconoscere la corresponsione delle somme relative ad esercizi fino al 2007: le condizioni a cui erano subordinati, in quote, i pagamenti non sono risultate rispettate.

L'esercizio si è chiuso con una perdita di 81 milioni, a cui vanno ad aggiungersi le perdite riportate dall'esercizio 2008 (29,7 milioni). Le entrate aggiuntive già previste dal Piano e il fondo transitorio consentono solo una copertura parziale del disavanzo (44,3 milioni). Resta da trovare copertura per 66,5 milioni e per gli ulteriori 2,5 relativi a rischi emersi nell'esame dei risultati al tavolo di monitoraggio.

11. Per il Lazio, l'esercizio 2008 aveva evidenziato una perdita di 1.682 milioni, coperta da entrate fiscali da Piano per circa 956 milioni, da maggiori entrate 2007 (142 milioni), da altre risorse di bilancio per 264 milioni e dalla quota del fondo transitorio (321 milioni).

L'esame condotto dal Tavolo di monitoraggio aveva avuto esito positivo. Pur facendo registrare ancora ritardi e presentando ancora elementi di criticità (mancavano indicazioni per la riconduzione dei posti letto di riabilitazione ospedaliera e di lungodegenza post acuzie agli obiettivi del Piano di rientro), il processo di riforma era risultato avviato e la gestione Commissariale aveva recuperato i ritardi accumulati fino al primo semestre 2008.

Con decreti commissariali era stato dato seguito agli impegni assunti con il Piano di rientro in tema di riorganizzazione della rete ospedaliera, rispettando lo standard nazionale di posti letto (in tal senso particolare rilevanza aveva assunto la cessazione dell'attività ospedaliera del presidio San Giacomo). Nei primi mesi del 2009 erano stati meglio definiti i tetti di spesa per gli erogatori privati, superando i limiti (in termini di rischio di contenzioso) rilevati nelle delibere emanate per il 2008 e che non erano state validate dai Ministeri. Le misure per la distribuzione diretta e la modifica della quota di

compartecipazione alla spesa farmaceutica stavano producendo, infine, effetti positivi in termini di contenimento della spesa.

Sul fronte della razionalizzazione e del contenimento della spesa per il personale sanitario permanevano alcune criticità con riferimento a disallineamenti delle quantificazioni degli effetti economici connessi alle operazioni messe in atto dalla Regione (blocco del *turn-over*, rideterminazione dei fondi per la contrattazione integrativa aziendale e diminuzione delle posizioni organizzative e di coordinamento) con le stime svolte dai Ministeri⁷.

A fronte di una manovra necessaria per l'anno 2009 pari a 1.007 milioni, Tavolo e Comitato stimavano quale effetto immediato dei decreti commissariali già adottati un importo di pari a 694 milioni, il 69 per cento della manovra necessaria. Avevano, pertanto, valutato che, ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 154/2008 in materia di erogazione di spettanze residue regionali e tenuto conto che le spettanze residue della Regione Lazio, cumulativamente considerate fino all'esercizio 2008, ammontavano a 1.690 milioni, potesse essere erogata la quota spettante nella misura del 69 per cento. Tale erogazione restava comunque subordinata alla sospensione, da parte del Commissario, della disposizione normativa concernente l'istituzione degli ospedali di montagna, che era considerata gravemente in contrasto con la riorganizzazione regionale della rete ospedaliera⁸. E' stata disposta quindi l'erogazione di 828 milioni, subordinando la restante quota di 337 milioni alla verifica positiva degli atti che ancora presentavano criticità.

Le verifiche attuate nel corso del 2009 hanno evidenziato l'emergere di un ulteriore disavanzo dell'esercizio 2008 non coperto per 186,4 milioni e ritardi nell'attuazione del Piano per quanto riguarda la definitiva razionalizzazione della rete ospedaliera (sul fronte del personale e degli acquisti di farmaci ospedalieri), non risultavano, inoltre, non attuati gli interventi sulla spesa farmaceutica convenzionata che, pur in flessione, si manteneva su livelli elevati, sul personale e sugli acquisti di beni e servizi. Ritardi che non consentivano la corresponsione dei residui 337 milioni.

Le verifiche attuate a fine anno hanno consentito di rilevare miglioramenti nello stato di attuazione del Piano e nella produzione documentale (sono stati individuate coperture per i disavanzi 2008 e 2009, è stato predisposto il programma operativo per l'anno 2010 e il decreto sul blocco del *turn-over* ed è stata prodotta la documentazione che ha permesso di superare gli adempimenti 2006 e, parzialmente, quelli 2007); ciò ha permesso di pervenire ad una parziale erogazione (250 milioni) dei 1735 milioni spettanti alla regione a tutto l'anno 2008.

In sede di verifica annuale (marzo 2010) è stato accertato un disavanzo per l'esercizio 2009 di 1.374,5 milioni, cui devono aggiungersi perdite riportate per 186,4 milioni. Le coperture individuate sono pari a 1.186,8 milioni, mentre rimangono da coprire 421 milioni comprensivi dei rischi di maggiori costi o di minori ricavi, per 47 milioni individuati dal monitoraggio.

12. La verifica annuale 2008 della regione Abruzzo era risultata negativa per le forti criticità e il grave ritardo sull'attuazione degli obiettivi definiti con il Piano di rientro. In particolare, Tavolo e Comitato aveva ritenuto che persistessero le problematiche nel riassetto della articolazione organizzativa dei distretti, nonché nel potenziamento e regolazione dell'emergenza territoriale, nel processo relativo all'autorizzazione ed accreditamento istituzionale, nel mantenimento degli obiettivi in

⁷ Particolare criticità deriva, inoltre, dalle operazioni attivate dalla Regione di verifica dei fondi definiti dalle Aziende per la contrattazione integrativa che, per effetto di una non corretta applicazione delle norme contrattuali, risultano nella maggior parte sovrastimati e costituiscono un onere aggiuntivo di spesa gravante sui bilanci aziendali.

⁸ L'importo non comprende le spettanze residue degli esercizi 2006 e 2007 per i quali la regione presenta inadempienze.

materia di gestione del personale, nonché nel rapporto con gli erogatori privati accreditati che aveva generato un rilevante contenzioso. Ulteriori criticità riguardavano la medicina convenzionata di base e il rafforzamento della struttura amministrativa ed implementazione dei processi amministrativi, nonché la farmaceutica convenzionata anche se erano state introdotte specifiche misure di partecipazione alla spesa.

Per quanto attiene agli aspetti economico-finanziari, sussisteva ancora una situazione di mancato ripristino delle somme distratte dalla Regione dal fondo sanitario per destinarle a spese extrasanitarie e di mancato recupero crediti (con conseguente mancata copertura delle perdite registrate fino al 31 dicembre 2007) per complessivi 182,9 milioni.

Nel corso del 2009 la Regione ha proceduto alla riorganizzazione delle aziende sanitarie (legge regionale 17/2009). Nel dicembre 2009 sono stati riquantificati le somme da ripristinare di quanto sottratto al finanziamento del SSR (37,1 milioni) e accertato un disavanzo 2008 non coperto di 4,8 milioni. Nella stessa riunione Tavolo e Comitato hanno specificato gli adempimenti richiesti alla regione per la corresponsione (in quote) dei 265 milioni spettanti fino al 2008 (ex articolo 1 comma 2 del DL 154/2008). In sede di verifica annuale, è stata ritenuta erogabile solo una quota di tali risorse, pari complessivamente a 34 milioni.

Il monitoraggio annuale ha portato ad individuare un disavanzo 2009 di 31,9 milioni, che salgono a 113,1 considerando il riporto delle maggiori perdite 2008. Le risorse fiscali da piano di rientro e il fondo transitorio consentono di coprire l'importo, producendo un avanzo di poco meno di 12 milioni. Anche in questo caso l'emergere di rischi ulteriori nei conti ha portato a rivedere in diminuzione il risultato 2009 a 6,8 milioni.

13. Come si diceva in precedenza sul finire dell'esercizio (17 dicembre 2009) si è pervenuti alla definizione del Piano di rientro per la regione Calabria. Solo in quella data si può dire concluso, quindi, il lungo processo di definizione dell'accordo, avviato nel gennaio 2008 con una prima proposta di Piano di rientro e riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale che era stata rigettata proprio per significativi disallineamenti nei dati contabili utilizzati come base del Piano.

Anche l'esercizio 2009 si chiude per la Regione con una forte perdita 232 milioni (159,7 nel 2008) cui si aggiungono ulteriori 893,2 milioni per le perdite da riportare di esercizi precedenti e rischi per maggiori costi di 11,5. Le perdite a cui dare copertura sono di poco inferiori ai 1.137 milioni.

Le regioni in disavanzo strutturale: andamenti tendenziali, obiettivi programmatici e risultati. Prime valutazioni a partire dai consuntivi CE

14. Con l'esercizio 2009 si conclude un primo triennio di gestione dei Piani di rientro. Nelle regioni in disavanzo strutturale che hanno predisposto i Piani di rientro, il confronto tra profili programmatici, misure introdotte e risultati ottenuti consente prime valutazioni sulla funzionalità dei Piani e sulla credibilità delle misure programmate, passo indispensabile per le scelte che dovranno essere assunte nell'immediato futuro. Nella tavola che segue sono posti a confronto pertanto per regione i dati relativi ai quadri tendenziali e programmatici contenuti nei Piani con i risultati emersi a consuntivo. Per una valutazione necessariamente semplificata degli andamenti regionali si sono distinti i costi relativi alla gestione diretta (comprensivi dei saldi della gestione straordinaria ed intramoenia) da quelli dell'assistenza convenzionata ed accreditata. Dal lato dei ricavi oltre al finanziamento indistinto e vincolato sono stati raccolti in una unica voce gli ulteriori finanziamenti, i ricavi e i proventi diversi.

Ad una prima lettura emerge con nettezza la differente posizione delle Regioni.

Tavola 14
ANDAMENTI TENDENZIALI, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI DELLE REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

| | Costi assistenza gestione diretta | Costi assistenza convenzionata e accreditata | Totale costi | Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE) | Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi | Totale ricavi | Risultato al netto mobilità | RISULTATO DA TAVOLO |
|------------------------------|-----------------------------------|--|--------------|---|--|---------------|-----------------------------|---------------------|
| LIGURIA | | | | | | | | |
| Tendenziale | | | | | | | | |
| 2007 | 1.844 | 1.313 | 3.158 | 2.845 | 73 | 2.917 | -241 | -241 |
| 2008 | 1.939 | 1.377 | 3.316 | 2.933 | 73 | 3.006 | -310 | -310 |
| 2009 | 2.041 | 1.422 | 3.463 | 3.026 | 73 | 3.099 | -363 | -363 |
| Programmatico | | | | | | | | |
| 2007 | 1.805 | 1.268 | 3.074 | 2.845 | 92 | 2.936 | -137 | -137 |
| 2008 | 1.846 | 1.312 | 3.159 | 2.933 | 92 | 3.025 | -133 | -133 |
| 2009 | 1.915 | 1.334 | 3.249 | 3.026 | 92 | 3.118 | -130 | -130 |
| Consuntivo | | | | | | | | |
| 2007 | 1.843 | 1.254 | 3.097 | 2.858 | 115 | 2.974 | -124 | -140 |
| 2008 | 1.874 | 1.303 | 3.176 | 2.981 | 105 | 3.086 | -90 | -109 |
| 2009 | 1.913 | 1.357 | 3.269 | 3.037 | 153 | 3.190 | -79 | -98 |
| Programmatico su Tendenziale | | | | | | | | |
| 2007 | -2,12 | -3,43 | -2,67 | 0,00 | 26,10 | 0,65 | -42,91 | -42,91 |
| 2008 | -4,77 | -4,70 | -4,74 | 0,00 | 25,99 | 0,63 | -56,93 | -56,93 |
| 2009 | -6,20 | -6,16 | -6,18 | 0,00 | 26,10 | 0,61 | -64,13 | -64,13 |
| Consuntivo su Programmatico | | | | | | | | |
| 2007 | 2,1 | -1,1 | 0,8 | 0,5 | 25,4 | 1,3 | -10,0 | 2,2 |
| 2008 | 1,5 | -0,7 | 0,6 | 1,6 | 13,9 | 2,0 | -32,5 | -18,0 |
| 2009 | -0,1 | 1,7 | 0,6 | 0,3 | 67,2 | 2,3 | -39,1 | -25,0 |
| Consuntivo su Tendenziale | | | | | | | | |
| 2007 | -0,07 | -4,53 | -1,92 | 0,49 | 58,14 | 1,93 | -48,60 | -41,68 |
| 2008 | -3,37 | -5,39 | -4,21 | 1,64 | 43,53 | 2,66 | -70,92 | -64,69 |
| 2009 | -6,29 | -4,56 | -5,58 | 0,33 | 110,78 | 2,93 | -78,14 | -73,11 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Per la Liguria i dati di consuntivo confermano il risultato positivo emerso dal Tavolo di monitoraggio. Non mancano, tuttavia, andamenti che richiederanno una particolare attenzione. Determinante nella riduzione dei disavanzi è stata la forte flessione dei costi diretti, in linea con gli importi programmati. Il risultato è legato al calo degli accantonamenti, solo in parte dovuto al rinnovo dei contratti di lavoro. A ciò si aggiunge una forte crescita degli acquisti di beni, principalmente per la farmaceutica ospedaliera, che accentua un andamento già presente nei precedenti esercizi. Le riduzioni di spesa, superiori al programmato, per la farmaceutica convenzionata, per la specialistica e la riabilitativa privata sono più che compensate dall'incremento dell'altra assistenza da privato. Entrate diverse (ulteriori trasferimenti, ricavi e proventi diversi) superiori al previsto hanno consentito, tuttavia, di controbilanciare questi limitati scostamenti nei costi dell'assistenza convenzionata o accreditata.

segue Tavola 14

ANDAMENTI TENDENZIALI, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI DELLE REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

| | Costi assistenza gestione diretta | Costi assistenza convenzionata e accreditata | Totale costi | Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE) | Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi | Totale ricavi | Risultato al netto mobilità | RISULTATO DA TAVOLO |
|--------------|-----------------------------------|--|--------------|---|--|---------------|-----------------------------|---------------------|
| LAZIO | Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | 4.766 | 5.799 | 10.565 | 8.830 | 278 | 9.109 | -1.456 | -1.386 |
| 2008 | 4.956 | 6.011 | 10.967 | 8.986 | 347 | 9.333 | -1.633 | -1.633 |
| 2009 | 5.158 | 6.166 | 11.324 | 9.234 | 347 | 9.581 | -1.743 | -1.743 |
| | Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 4.488 | 5.289 | 9.777 | 8.830 | 278 | 9.109 | -668 | -598 |
| 2008 | 4.603 | 5.273 | 9.876 | 8.986 | 347 | 9.333 | -542 | -542 |
| 2009 | 4.728 | 5.294 | 10.022 | 9.234 | 347 | 9.581 | -441 | -441 |
| | Consuntivo | | | | | | | |
| 2007 | 5.283 | 5.619 | 10.902 | 8.535 | 662 | 9.198 | -1.704 | -1.634 |
| 2008 | 5.256 | 5.829 | 11.085 | 8.968 | 407 | 9.374 | -1.710 | -1.673 |
| 2009 | 5.365 | 5.747 | 11.112 | 9.310 | 382 | 9.692 | -1.419 | -1.374 |
| | Programmatico su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | -5,84 | -8,79 | -7,46 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -54,11 | -56,85 |
| 2008 | -7,12 | -12,28 | -9,95 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -66,80 | -66,80 |
| 2009 | -8,34 | -14,14 | -11,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -74,71 | -74,71 |
| | Consuntivo su Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 17,7 | 6,2 | 11,5 | -3,3 | 138,0 | 1,0 | 155,0 | 173,2 |
| 2008 | 14,2 | 10,6 | 12,2 | -0,2 | 17,2 | 0,4 | 215,4 | 208,7 |
| 2009 | 13,5 | 8,6 | 10,9 | 0,8 | 10,2 | 1,2 | 222,0 | 211,8 |
| | Consuntivo su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | 10,85 | -3,11 | 3,19 | -3,34 | 138,05 | 0,98 | 17,03 | 17,89 |
| 2008 | 6,05 | -3,03 | 1,08 | -0,21 | 17,21 | 0,44 | 4,72 | 2,47 |
| 2009 | 4,00 | -6,80 | -1,88 | 0,82 | 10,17 | 1,16 | -18,57 | -21,13 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Nel Lazio il contenimento del disavanzo è stato solo limitato. Non si sono realizzati i risparmi relativi alla gestione diretta. I costi nel 2009 sono superiori agli stessi dati tendenziali: forti differenze rispetto al dato programmatico emergono nella gestione del personale, negli acquisti di beni (superiore al previsto di oltre 161 milioni, per la quasi totalità riguardanti la maggior spesa farmaceutica ospedaliera), negli

accantonamenti e negli oneri finanziari. Tali eccedenze di spesa sono state solo in parte compensate dai migliori risultati ottenuti nella gestione dei servizi appaltati. Pur inferiori ai valori tendenziali, i costi dell'assistenza convenzionata risultano ancora lontani dagli obiettivi programmati. Questo è vero soprattutto nella specialistica (+24 per cento rispetto all'importo previsto nel Piano) e nella protesica (+31,8 per cento). Nell'assistenza ospedaliera da privato nel 2009 il costo è superiore del 10 per cento rispetto all'obiettivo, con uno scostamento, tuttavia, inferiore a quello registrato nel 2008 (+18 per cento). Di limitato sollievo risulta un'andamento delle entrate migliore del previsto.

Nella regione Abruzzo il disavanzo dichiarato nel quadro tendenziale si è ridimensionato considerevolmente, pur non raggiungendo gli obiettivi di piano. Tale risultato è stato ottenuto grazie al taglio dei costi dell'assistenza convenzionata (superiore alle attese) e un aumento, anch'esso maggiore del programmato, delle altre entrate. Inferiori a quanto programmato sono i costi della specialistica, della riabilitativa e della stessa ospedaliera. Un taglio dei costi che ha "finanziato", tuttavia, un ulteriore aumento (oltre ai valori tendenziali) dell'assistenza diretta.

segue Tavola 14

ANDAMENTI TENDENZIALI, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI DELLE REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

| | Costi assistenza gestione diretta | Costi assistenza convenzionata e accreditata | Totale costi | Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE) | Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi | Totale ricavi | Risultato al netto mobilità | RISULTATO DA TAVOLO |
|------------------------------|-----------------------------------|--|--------------|---|--|---------------|-----------------------------|---------------------|
| ABRUZZO | | | | | | | | |
| Tendenziale | | | | | | | | |
| 2007 | 1.310 | 1.005 | 2.315 | 2.080 | 45 | 2.125 | -190 | -190 |
| 2008 | 1.278 | 1.032 | 2.310 | 2.143 | 45 | 2.188 | -122 | -122 |
| 2009 | 1.306 | 1.063 | 2.369 | 2.213 | 45 | 2.258 | -111 | -111 |
| Programmatico | | | | | | | | |
| 2007 | 1.300 | 956 | 2.257 | 2.080 | 57 | 2.137 | -120 | -120 |
| 2008 | 1.315 | 952 | 2.267 | 2.143 | 57 | 2.200 | -67 | -67 |
| 2009 | 1.333 | 962 | 2.295 | 2.213 | 57 | 2.270 | -25 | -25 |
| Consuntivo | | | | | | | | |
| 2007 | 1.347 | 985 | 2.331 | 2.091 | 92 | 2.183 | -149 | -135 |
| 2008 | 1.429 | 929 | 2.357 | 2.180 | 83 | 2.263 | -94 | -108 |
| 2009 | 1.438 | 936 | 2.374 | 2.246 | 108 | 2.354 | -19 | -49 |
| Programmatico su Tendenziale | | | | | | | | |
| 2007 | -0,75 | -4,83 | -2,52 | 0,00 | 26,53 | 0,56 | -37,02 | -37,02 |
| 2008 | 2,86 | -7,73 | -1,87 | 0,00 | 26,53 | 0,55 | -45,31 | -45,31 |
| 2009 | 2,00 | -9,44 | -3,13 | 0,00 | 26,53 | 0,53 | -77,76 | -77,76 |
| Consuntivo su Programmatico | | | | | | | | |
| 2007 | 3,6 | 2,9 | 3,3 | 0,5 | 60,9 | 2,1 | 24,2 | 12,7 |
| 2008 | 8,7 | -2,5 | 4,0 | 1,7 | 45,3 | 2,9 | 41,1 | 61,5 |
| 2009 | 7,9 | -2,7 | 3,4 | 1,5 | 89,4 | 3,7 | -21,5 | 98,7 |
| Consuntivo su Tendenziale | | | | | | | | |
| 2007 | 2,78 | -2,03 | 0,69 | 0,51 | 103,57 | 2,70 | -21,80 | -29,00 |
| 2008 | 11,81 | -10,04 | 2,05 | 1,74 | 83,81 | 3,43 | -22,84 | -11,67 |
| 2009 | 10,04 | -11,91 | 0,20 | 1,49 | 139,59 | 4,26 | -82,53 | -55,81 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Sono le spese di personale, gli acquisti di beni, gli interessi e gli accantonamenti diversi a presentare gli scostamenti più significativi. Il miglioramento nel risultato complessivo ha contato su entrate straordinarie connesse all'evento sismico di aprile 2009.

La correzione degli andamenti tendenziali nella regione Molise può dirsi realizzata a metà. Metà il taglio del disavanzo realizzato rispetto all'obiettivo, circa la metà il taglio dei costi della convenzionata che si è riusciti a conseguire rispetto a quanto programmato. I costi dell'assistenza diretta continuano invece a crescere: sono soprattutto gli acquisti di beni (e in principal modo la farmaceutica ospedaliera) a presentare, insieme agli accantonamenti di esercizio, le maggiori divergenze rispetto al programmato. I buoni risultati ottenuti nella riabilitativa, protesica e farmaceutica convenzionata consentono di compensare, almeno in parte, gli aumenti oltre l'obiettivo dell'assistenza specialistica e ospedaliera da privato. La riduzione rispetto al dato tendenziale è di rilievo, ma non sufficiente a veder conseguiti gli obiettivi programmatici. Incide sul risultato complessivo una seppur lieve riduzione delle entrate rispetto al previsto.

segue Tavola 14

ANDAMENTI TENDENZIALI, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI DELLE REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

| | Costi assistenza gestione diretta | Costi assistenza convenzionata e accreditata | Totale costi | Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE) | Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi | Totale ricavi | Risultato al netto mobilità | RISULTATO DA TAVOLO |
|---------------|-------------------------------------|--|--------------|---|--|---------------|-----------------------------|---------------------|
| MOLISE | Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | 329 | 306 | 635 | 525 | 11 | 536 | -98 | -98 |
| 2008 | 342 | 333 | 674 | 542 | 12 | 554 | -120 | -120 |
| 2009 | 355 | 362 | 717 | 560 | 12 | 572 | -145 | -145 |
| | Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 319 | 269 | 588 | 525 | 13 | 538 | -50 | -50 |
| 2008 | 331 | 271 | 602 | 542 | 14 | 556 | -46 | -46 |
| 2009 | 343 | 273 | 616 | 560 | 14 | 574 | -42 | -42 |
| | Consuntivo | | | | | | | |
| 2007 | 339 | 283 | 622 | 520 | 14 | 533 | -88 | -69 |
| 2008 | 359 | 292 | 651 | 541 | 12 | 552 | -99 | -77 |
| 2009 | 365 | 302 | 667 | 555 | 12 | 566 | -101 | -81 |
| | Programmatico su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | -2,89 | -12,09 | -7,32 | 0,00 | 17,39 | 0,37 | -49,32 | -49,32 |
| 2008 | -3,04 | -18,62 | -10,72 | 0,00 | 17,18 | 0,37 | -61,74 | -61,74 |
| 2009 | -3,45 | -24,56 | -14,11 | 0,00 | 16,88 | 0,36 | -71,01 | -71,01 |
| | Consuntivo su Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 6,0 | 5,4 | 5,7 | -1,0 | 1,1 | -0,9 | 77,5 | 39,1 |
| 2008 | 8,4 | 7,9 | 8,2 | -0,2 | -17,5 | -0,7 | 114,7 | 67,3 |
| 2009 | 6,5 | 10,6 | 8,3 | -0,9 | -16,4 | -1,3 | 139,2 | 92,3 |
| | Consuntivo su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | 2,95 | -7,38 | -2,03 | -0,98 | 18,67 | -0,56 | -10,02 | -29,53 |
| 2008 | 5,08 | -12,18 | -3,43 | -0,23 | -3,31 | -0,30 | -17,85 | -36,00 |
| 2009 | 2,81 | -16,53 | -6,95 | -0,90 | -2,28 | -0,93 | -30,64 | -44,24 |

Fonte:elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Per la Campania si può parlare di una correzione significativa del disavanzo, ma ancora insufficiente. Flettono sia i costi diretti che quelli per l'assistenza convenzionata ma, specie per i secondi, l'obiettivo di contenimento sembra ancora lontano. I risultati superiori al previsto nella farmaceutica convenzionata e nella riabilitativa sono più che compensati da costi più alti nella specialistica, nella ospedaliera e nell'altra assistenza da privati. Nei costi diretti significative sono le differenze negli acquisti di beni, per la forte crescita dei costi per la farmaceutica ospedaliera, e nella spesa per interessi. Scostamenti più contenuti anche negli oneri per servizi appaltati. Superiori al programmatico sia le entrate per il finanziamento indistinto che le altre entrate.

segue Tavola 14

ANDAMENTI TENDENZIALI, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI DELLE REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

| | Costi assistenza gestione diretta | Costi assistenza convenzionata e accreditata | Totale costi | Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE) | Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi | Totale ricavi | Risultato al netto mobilità | RISULTATO DA TAVOLO |
|-----------------|-----------------------------------|--|--------------|---|--|---------------|-----------------------------|---------------------|
| CAMPANIA | Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | 5.602 | 4.641 | 10.243 | 8.878 | 185 | 9.063 | -1.180 | -1.180 |
| 2008 | 5.859 | 4.849 | 10.708 | 8.860 | 185 | 9.045 | -1.663 | -1.663 |
| 2009 | 6.130 | 5.060 | 11.189 | 9.157 | 185 | 9.342 | -1.848 | -1.848 |
| | Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 5.148 | 4.187 | 9.335 | 8.578 | 189 | 8.767 | -568 | -568 |
| 2008 | 5.270 | 4.296 | 9.567 | 8.860 | 189 | 9.049 | -518 | -518 |
| 2009 | 5.435 | 4.376 | 9.811 | 9.157 | 189 | 9.346 | -465 | -465 |
| | Consuntivo | | | | | | | |
| 2007 | 5.484 | 4.221 | 9.705 | 8.924 | 203 | 9.127 | -578 | -861 |
| 2008 | 5.583 | 4.444 | 10.027 | 9.293 | 200 | 9.493 | -534 | -827 |
| 2009 | 5.529 | 4.568 | 10.097 | 9.491 | 170 | 9.661 | -436 | -726 |
| | Programmatico su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | -8,09 | -9,79 | -8,86 | -3,38 | 2,15 | -3,27 | -51,84 | -51,84 |
| 2008 | -10,04 | -11,40 | -10,66 | 0,00 | 2,15 | 0,04 | -68,85 | -68,85 |
| 2009 | -11,33 | -13,52 | -12,32 | 0,00 | 2,15 | 0,04 | -74,81 | -74,81 |
| | Consuntivo su Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 6,5 | 0,8 | 4,0 | 4,0 | 7,6 | 4,1 | 1,7 | 51,5 |
| 2008 | 5,9 | 3,4 | 4,8 | 4,9 | 6,0 | 4,9 | 3,0 | 59,6 |
| 2009 | 1,7 | 4,4 | 2,9 | 3,6 | -9,9 | 3,4 | -6,3 | 55,9 |
| | Consuntivo su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | -2,10 | -9,06 | -5,25 | 0,52 | 9,86 | 0,71 | -51,01 | -27,02 |
| 2008 | -4,70 | -8,37 | -6,36 | 4,89 | 8,29 | 4,96 | -67,92 | -50,29 |
| 2009 | -9,79 | -9,73 | -9,76 | 3,65 | -7,95 | 3,42 | -76,40 | -60,73 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

La sanità siciliana sembra aver intrapreso un sentiero di riduzione del deficit. Per il momento, tuttavia, i dati di consuntivo segnalano una flessione superiore al previsto per i costi della convenzionata, mentre per quelli della gestione diretta ancora molto resta da fare. Anche in Sicilia i risultati sono frutto di andamenti contrastanti: nella convenzionata privata, le flessioni nella farmaceutica, nella ospedaliera e nella riabilitativa riescono a compensare le eccedenze di spesa nella specialistica e nell'altra assistenza privata. Per quanto riguarda l'assistenza diretta, sono superiori al programmato sia la spesa di personale che gli acquisti di beni e servizi. Elevato è lo

scostamento registrato negli accantonamenti. I risultati in termini di entrate sono migliori delle attese.

segue Tavola 14

ANDAMENTI TENDENZIALI, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI DELLE REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

| | Costi assistenza gestione diretta | Costi assistenza convenzionata e accreditata | Totale costi | Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE) | Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi | Totale ricavi | Risultato al netto mobilità | RISULTATO DA TAVOLO |
|----------------|-----------------------------------|--|--------------|---|--|---------------|-----------------------------|---------------------|
| SICILIA | Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | 4.561 | 3.949 | 8.510 | 7.423 | 127 | 7.551 | -959 | -959 |
| 2008 | 4.643 | 4.015 | 8.658 | 7.669 | 127 | 7.796 | -862 | -862 |
| 2009 | 4.749 | 4.083 | 8.832 | 7.927 | 127 | 8.055 | -778 | -778 |
| | Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 4.516 | 3.726 | 8.242 | 7.899 | 228 | 8.126 | -116 | -116 |
| 2008 | 4.468 | 3.799 | 8.267 | 7.953 | 219 | 8.172 | -94 | -94 |
| 2009 | 4.526 | 3.871 | 8.397 | 8.109 | 219 | 8.328 | -70 | -70 |
| | Consuntivo | | | | | | | |
| 2007 | 4.578 | 3.747 | 8.325 | 7.738 | 214 | 7.952 | -373 | -574 |
| 2008 | 4.632 | 3.647 | 8.279 | 8.042 | 175 | 8.217 | -62 | -279 |
| 2009 | 4.792 | 3.627 | 8.419 | 8.204 | 177 | 8.381 | -38 | -237 |
| | Programmatico su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | -0,99 | -5,64 | -3,15 | 6,40 | 78,79 | 7,62 | -87,93 | -87,93 |
| 2008 | -3,78 | -5,37 | -4,52 | 3,71 | 71,86 | 4,83 | -89,05 | -89,05 |
| 2009 | -4,69 | -5,19 | -4,93 | 2,29 | 71,86 | 3,39 | -91,05 | -91,05 |
| | Consuntivo su Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 1,4 | 0,6 | 1,0 | -2,0 | -6,0 | -2,1 | 222,3 | 395,4 |
| 2008 | 3,7 | -4,0 | 0,1 | 1,1 | -20,1 | 0,5 | -34,5 | 196,2 |
| 2009 | 5,9 | -6,3 | 0,3 | 1,2 | -19,2 | 0,6 | -45,8 | 241,0 |
| | Consuntivo su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | 0,37 | -5,10 | -2,17 | 4,24 | 68,10 | 5,31 | -61,10 | -40,19 |
| 2008 | -0,24 | -9,17 | -4,38 | 4,87 | 37,31 | 5,40 | -92,83 | -67,57 |
| 2009 | 0,91 | -11,18 | -4,68 | 3,49 | 38,79 | 4,05 | -95,15 | -69,48 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

La Sardegna è tra le regioni che al momento della sottoscrizione dei piani di rientro godeva di una situazione economica relativamente migliore. L'esercizio 2009 si chiude con costi sui livelli del dato tendenziale, superiori di circa l'11 per cento al livello programmato. Nell'assistenza diretta eccedono il valore programmato i costi del personale (+6 per cento), per acquisti di beni (+20 per cento), per servizi (+13 per cento), per manutenzioni e riparazioni (+50 per cento). I costi dell'assistenza convenzionata sono superiori al valore obiettivo del 7,2 per cento. Anche in questo caso come risultante di andamenti differenziati: la flessione della farmaceutica, della medicina di base e della riabilitativa è più che compensata dagli sconfinamenti nella specialistica e protesica nonché nell'altra assistenza da privato. Nonostante un andamento delle altre entrate superiore al previsto, il disavanzo risulta in aumento anche rispetto allo stesso dato tendenziale.

segue Tavola 14

ANDAMENTI TENDENZIALI, OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI DELLE REGIONI CON PIANO DI
RIENTRO

(milioni di euro)

| | Costi assistenza gestione diretta | Costi assistenza convenzionata e accreditata | Totale costi | Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE) | Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi | Totale ricavi | Risultato al netto mobilità | RISULTATO DA TAVOLO |
|-----------------|-----------------------------------|--|--------------|---|--|---------------|-----------------------------|---------------------|
| SARDEGNA | Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | 1.719 | 1.104 | 2.823 | 2.615 | 67 | 2.682 | -141 | -141 |
| 2008 | 1.799 | 1.160 | 2.958 | 2.658 | 62 | 2.720 | -238 | -238 |
| 2009 | 1.866 | 1.119 | 2.985 | 2.746 | 71 | 2.816 | -169 | -169 |
| | Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 1.604 | 1.012 | 2.615 | 2.615 | 67 | 2.682 | 67 | 67 |
| 2008 | 1.633 | 1.029 | 2.662 | 2.658 | 62 | 2.720 | 58 | 58 |
| 2009 | 1.652 | 1.053 | 2.705 | 2.746 | 71 | 2.816 | 111 | 111 |
| | Consuntivo | | | | | | | |
| 2007 | 1.677 | 1.028 | 2.706 | 2.593 | 152 | 2.745 | 39 | -20 |
| 2008 | 1.818 | 1.087 | 2.905 | 2.692 | 144 | 2.837 | -68 | -132 |
| 2009 | 1.873 | 1.129 | 3.002 | 2.758 | 81 | 2.839 | -164 | -226 |
| | Programmatico su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | -6,69 | -8,39 | -7,36 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -147,57 | -147,57 |
| 2008 | -9,22 | -11,29 | -10,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -124,45 | -124,45 |
| 2009 | -11,45 | -5,87 | -9,36 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -165,83 | -165,83 |
| | Consuntivo su Programmatico | | | | | | | |
| 2007 | 4,6 | 1,7 | 3,5 | -0,9 | 127,5 | 2,3 | -41,2 | -129,7 |
| 2008 | 11,3 | 5,7 | 9,1 | 1,3 | 134,7 | 4,3 | -217,1 | -326,8 |
| 2009 | 13,4 | 7,2 | 11,0 | 0,4 | 15,2 | 0,8 | -247,5 | -303,4 |
| | Consuntivo su Tendenziale | | | | | | | |
| 2007 | -2,41 | -6,88 | -4,16 | -0,85 | 127,46 | 2,34 | -127,99 | -85,88 |
| 2008 | 1,08 | -6,27 | -1,80 | 1,28 | 134,67 | 4,30 | -71,38 | -44,54 |
| 2009 | 0,38 | 0,95 | 0,59 | 0,43 | 15,24 | 0,80 | -2,91 | 33,92 |

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Il monitoraggio dei Lea

15. I risultati del monitoraggio sui livelli essenziali di assistenza e sugli adempimenti previsti a partire dal 2005 forniscono, negli ultimi due anni, risultati in certa misura contrastanti.

Il monitoraggio dell'erogazione dei LEA viene condotto guardando a 21 indicatori proposti dal Comitato ripartiti tra l'attività di assistenza negli ambienti di vita e di lavoro, l'assistenza territoriale e l'assistenza ospedaliera. I risultati ottenuti a livello regionale vengono valutati facendo riferimento ad una griglia con soglie. A ciascun risultato regionale viene assegnato un punteggio tenendo conto degli ambiti di ripartizione delle risorse del SSN e delle indicazioni politico-programmatiche. Il punteggio complessivo porta alla certificazione di *adempienza*, *adempienza con impegno* o *inadempienza* per le 17 regioni sottoposte ad analisi.

Nel 2008 (ultimo anno in cui sono disponibili i dati), tre regioni (Puglia, Sicilia e Calabria) sono state poste nell'"area critica" in termini di Lea mentre nel 2007 critica

risultava solo la Calabria. Rimane inalterato il numero di regioni adempienti, nove come nel 2007 e tutte del nord del Paese, con l'eccezione della Basilicata.

Le Regioni in Piano di Rientro che presentano un "punteggio" intermedio sono state certificate come "adempienti con impegno" nel senso che dovranno assolvere e superare le criticità emerse, secondo le indicazioni dei Piani.

Gli indicatori evidenziano il permanere di punti di debolezza nell'attività di prevenzione, distrettuale ed ospedaliera, con forti connotati territoriali.

Nelle regioni meridionali, le criticità riguardano soprattutto l'assistenza territoriale agli anziani e ai malati terminali e la riorganizzazione della rete ospedaliera (elevata quota di parti cesarei, degenza media superiore alla soglia limite, elevato turn over, tasso di ospedalizzazione superiore al dato di riferimento); ad essi vanno ad aggiungersi ritardi nella adeguamento del sistema di emergenza.

La percentuale di anziani trattati in ADI (assistenza domiciliare integrata) è in queste regioni (ad eccezione di Basilicata e Molise) compresa tra 1,3 per cento della Sicilia e il 4,6 per cento dell'Abruzzo, contro il 10,6 per cento dell'Emilia e il 9,3 per cento di Lombardia e Veneto. Anche i posti in RSA (residenze sanitarie assistite) presentano forti differenze: nelle regioni del Mezzogiorno si oscilla tra i 3,6 e 0,7 posti per mille anziani, mentre nell'area settentrionale si passa dai 31,9 posti per mille abitanti in Lombardia, ai 27,2 del Veneto e i 21,9 dell'Emilia.

Per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, nel 2008 il tasso di ospedalizzazione complessivo (standardizzato) a livello nazionale è di 183 per mille abitanti, di cui 124,7 in modalità ordinaria e 57,6 in day hospital. Rispetto allo standard normativo di 180 per mille, solo 8 regioni presentano risultati uguali o inferiori. In generale, tutte le regioni del Sud presentano un tasso complessivo maggiore della media nazionale. Ad esse vanno ad aggiungersi Liguria, Lazio e PA di Bolzano.

Significativa ed in peggioramento anche l'indicazione che emerge dalla quota di parti cesarei sul totale dei parti. Rispetto ad una media nazionale del 38,4 per cento di parti cesarei, già particolarmente elevata se confrontata con altri paesi, in tutte le regioni del Mezzogiorno si hanno valori al di sopra della media nazionale e superiori al 50 per cento (è il caso della Campania, 62 per cento, e della Sicilia, 53 per cento).

Nel Centro-Nord oltre ad alcuni aspetti della prevenzione, elementi di debolezza si rilevano nella gestione delle emergenze. Nella assistenza territoriale solo in alcune Regioni le strutture residenziali e semi residenziali per mille abitanti sono al di sotto della soglia minima obiettivo; nella assistenza ospedaliera permangono situazioni di inappropriata (degenza media maggiore del livello soglia previsto e non in diminuzione, percentuale di ricoveri ordinari in DRG da trattare preferibilmente in DH), nella maggior parte dei casi, si tratta di inadeguatezze in corso di riassorbimento.

Completa il quadro delle analisi sulla qualità dell'assistenza erogata, l'esame dei risultati ottenuti in riferimento agli adempimenti che sono stati individuati con l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005. Essi attengono anche alle caratteristiche dell'offerta sanitaria e al loro rispetto è vincolato l'accesso al maggior finanziamento delle risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale.

Si tratta degli obblighi informativi, dei limiti in posti letto, dell'appropriatezza delle prestazioni, delle liste d'attesa, del ripiano tetti della farmaceutica, del conferimento dati al SIS, della contabilità analitica, della confermabilità direttori generali, dei dispositivi medici, della distribuzione diretta farmaci di classe A, della riduzione assistenza ospedaliera erogata, della assistenza domiciliare e residenziale, delle tariffe ospedaliere, del piano nazionale della prevenzione, del piano nazionale di aggiornamento del personale, dell'implementazione dei percorsi diagnostici terapeutici, degli accordi successivi al DPCM 29/11/2001, dell'edilizia sanitaria, dell'accreditamento istituzionale della riorganizzazione della rete delle strutture eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio, delle sperimentazioni

gestionali, della tutela della salute e prevenzione nei luoghi di lavoro, del controllo delle cartelle cliniche, dell'assistenza protesica, delle cure palliative e della sanità penitenziaria.

Anche in questo caso, le maggiori criticità riguardano esclusivamente le Regioni con Piani di rientro e si concentrano essenzialmente in quattro di esse (Campania, Calabria, Abruzzo e Sardegna). Tra gli inadempimenti, si presentano con maggior frequenza i ritardi nella riduzione dei posti letto, nell'introduzione della contabilità analitica, nell'attuazione dell'accreditamento istituzionale nella assistenza protesica.

In miglioramento la risposta in termini di "obblighi informativi", valutata sulla base della copertura dei dati trasmessi al Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), sulla qualità delle informazioni e sui debiti informativi con l'Unione Europea riguardo la sanità veterinaria e alimenti. Tranne la Calabria e la Sardegna, le regioni sono tutte adempienti anche se, per alcune di esse, persistono delle criticità.

Riguardo, infine, all'adempimento relativo al controllo delle cartelle cliniche⁹, la valutazione si basa sull'adozione di atti formali di indirizzo nei confronti delle strutture sanitarie per il coordinamento e controllo di qualità delle cartelle cliniche, sui criteri di campionamento adottati, sulla quantificazione dell'attività di controllo in riferimento alla tipologia di attività (per acuti, riabilitazione e lungodegenza) e al regime di ricovero (ordinario e diurno) e sulle misure intraprese dalle Regioni per le eventuali anomalie rilevate. Solo tre regioni (Abruzzo, Campania e Sardegna) risultano inadempienti.

L'esame dei risultati che emergono dall'attività di monitoraggio di LEA e degli adempimenti sembra confermare che ai differenti risultati economici e ai crescenti squilibri finanziari è spesso associata una maggiore inappropriatezza delle prestazioni e una minor qualità dei servizi resi. In altre parole, a maggiori risorse spese non corrisponde una migliore qualità del servizio. Nelle situazioni regionali in cui si ha un cattivo controllo del budget e, quindi, una scarsa capacità di rispettare i limiti di spesa previsti, si hanno, in linea generale, peggiori performance di carattere anche qualitativo.

Le strutture di governo della sanità oggi e nel nuovo quadro istituzionale

16. Il monitoraggio del sistema sanitario è stato affidato, a partire dall'Intesa Stato Regioni del 2005, a due organismi, il Tavolo di verifica degli adempimenti istituito presso il Mef e il Comitato Lea istituito presso il Ministero della salute.

A questi, come si è visto nell'analisi che precede, è attribuito il compito di verificare gli adempimenti delle Regioni sia sotto il profilo dell'equilibrio economico finanziario che di quello della garanzia dell'erogazione delle prestazioni corrispondenti ai livelli essenziali, a fronte delle quali è definito l'intervento finanziario dello Stato.

Sulla base dei risultati delle verifiche scatta poi l'adozione degli eventuali provvedimenti sanzionatori in caso di inadempienza da parte delle Regioni, o viceversa delle misure premianti come, ad esempio, l'erogazione dei maggiori finanziamenti spettanti in favore delle regioni adempienti.

⁹ La legge prevede che (art. 70 comma 1 septies DL 112/2008) le regioni devono assicurare "per ciascun soggetto erogatore, un controllo analitico annuo di almeno il 10 per cento delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione, in conformità a specifici protocolli di valutazione..... Tali controlli sono estesi alla totalità delle cartelle cliniche per le prestazioni ad alto rischio di inappropriatezza individuate dalle regioni tenuto conto di parametri definiti con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze".

Sulle strutture di governo della sanità sono intervenuti nel corso del 2009 la legge 42/2009 e, in fine anno, la legge finanziaria per il 2010 che ha recepito quanto previsto nel nuovo Patto per la salute.

La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale ha attribuito alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica compiti che interessano anche il terreno della gestione sanitaria. La Conferenza, con il supporto della Commissione tecnica paritetica, è previsto si avvalga di una banca dati "comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio, nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio". La stessa Conferenza verifica periodicamente "la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione del federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata". Alla Conferenza verrebbero affidati, in questo modo, compiti di verifica del percorso di convergenza su costi standard.

Il nuovo Patto per la salute del dicembre 2009, recepito dalla finanziaria 2010, ha confermato gli organi storici di coordinamento. E' stata inoltre istituita una Struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato Regioni.

I principali compiti attribuiti a tale Commissione sono:

il monitoraggio dello stato dei servizi sanitari regionali, sulla base di appositi indicatori correlati a valutazioni sull'erogazione dei LEA¹⁰.

l'aggiornamento degli strumenti di valutazione e di monitoraggio da sottoporre all'approvazione della Conferenza Stato Regioni, al fine di snellire e semplificare gli attuali adempimenti e di individuare un apposito set di indicatori per aree prioritarie di particolare rilevanza in materia di attuazione dei LEA, tenendo conto degli indicatori già disponibili e delle esperienze operative in diverse realtà regionali;

esprimere la propria valutazione sui piani di rientro predisposti dalle regioni, nonché sugli accordi che le regioni possono chiedere di sottoscrivere nel caso di inadempimenti diversi dall'obbligo di equilibrio di bilancio. Di tale valutazione la Conferenza Stato regioni dovrà tenere conto nell'esprimere il proprio parere.

Il nuovo Patto interviene, quindi, con la conferma del Tavolo di verifica degli adempimenti e del Comitato LEA, ma istituisce la nuova Struttura di carattere tecnico con un referente politico anche per risolvere le criticità sorte nell'attuazione del precedente Patto relativamente alla procedura di commissariamento che necessitava del ricorso ad accordi con le regioni attraverso la Conferenza Stato Regioni.

Sembrirebbe configurarsi, quindi, un sistema in cui a soggetti diversi sono affidati compiti in parte coincidenti. Pur confermando il ruolo del Tavolo e del Comitato, e rafforzandone il raccordo con la Conferenza Stato-Regioni attraverso una nuova Struttura, si procede ad affidare alla Conferenza permanente (organismo referente della Conferenza Unificata) il compito, non solo di elaborare i costi standard (con l'ausilio del Comitato Paritetico), ma anche di monitorare il processo di convergenza regionale a detti costi. Un monitoraggio che rappresenta la proiezione futura di quelli che sono oggi i Piani di rientro.

¹⁰ In particolare, sono individuati alcuni settori definiti strategici nell'ambito dei servizi sanitari regionali (riorganizzazione delle reti regionali di assistenza ospedaliera, assistenza farmaceutica, governo del personale, qualificazione dell'assistenza specialistica, meccanismi di regolazione del mercato e del rapporto pubblico privato, accordi sulla mobilità interregionale, assistenza territoriale e post acuzia, potenziamento dei procedimenti amministrativi contabili compreso il progetto tessera sanitaria, rilancio delle attività di prevenzione;

Se, da un lato, è comprensibile che il compito di elaborazione degli indicatori necessari alla definizione dei costi standard per i livelli essenziali delle prestazioni sia affidato ad un unico organismo, dall'altro, sarà necessario evitare che il moltiplicarsi delle sedi cui sono affidate funzioni di monitoraggio indebolisca l'impianto complessivo di un sistema andato a regime negli ultimi anni.

Una prima valutazione della funzionalità del sistema. I progressi e i nodi irrisolti

17. L'ultimo decennio ha visto lo sviluppo di nuovi meccanismi di governo, che si sono strutturati a partire dall'accordo del 3 agosto 2000, evoluto nell'accordo dell'8 agosto 2001, ulteriormente perfezionato nell'Intesa del 23 marzo 2005 e completato con il Patto della salute del settembre 2006. Tale impianto è, come si è detto, sostanzialmente confermato dal Nuovo Patto del dicembre 2009. L'elemento nuovo, rispetto ai decenni passati, è stata la specifica responsabilizzazione dei singoli governi regionali rispetto al controllo della spesa con l'attribuzione di un vincolo finanziario. Con i patti si è previsto anche l'approntamento di strumenti – poi culminati negli accordi per l'adozione di Piani di rientro e per le attività di affiancamento – che si adattassero alle singole realtà regionali con squilibri strutturali.

L'obiettivo che l'amministrazione centrale e le regioni si sono posti è stato quello di valutare la situazione effettiva del sistema sanitario regionale, per aprire un contraddittorio volto a concordare un obiettivo realistico di miglioramento. Ne è derivato un sistema che non valuta in base a soglie astratte o predeterminate, ma gradua il giudizio sul raggiungimento o meno di risultati concordati.

Ciò ha comportato nel corso degli anni, da un lato, un rallentamento generale dell'incremento di spesa, dall'altro, l'individuazione di diagnosi specifiche che riguardavano le situazioni delle Regioni in difficoltà.

Tale metodo di lavoro è stato sostenuto dal rafforzamento delle operazioni di verifica sulla gestione della sanità regionale e dall'arricchimento progressivo degli adempimenti richiesti volto a consolidare e, in alcuni casi, a creare una vera cultura della gestione. In tal senso si è mosso anche il DL 112/2008, con il potenziamento dei procedimenti di verifica delle esenzioni, con la previsione di più elevati standard nei controlli delle cartelle cliniche e nelle corrispondenti schede di dimissione, con l'estensione, nel caso delle prestazioni a elevato rischio di inappropriatelyzza, delle verifiche al totale delle cartelle cliniche. Il nuovo Patto della salute recepito nella finanziaria per il 2010 ha rafforzato questa impostazione¹¹.

¹¹ Con il nuovo Patto:

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

I risultati ottenuti sono incoraggianti. Negli ultimi tre anni si è ridotta la dinamica della spesa; i consuntivi sono stati in linea con gli obiettivi programmatici. Positiva è stata la risposta regionale anche in termini di una più forte responsabilizzazione nella copertura dei disavanzi e nell'attivazione di uno sforzo fiscale regionale.

Il metodo di lavoro comune Stato Regioni basato sui due tavoli di monitoraggio (Comitato Lea e Tavolo di verifica economico-finanziario) si è rivelato un'esperienza importante sia ai fini del controllo della spesa sanitaria e del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Il processo avviato ha innescato, infatti, un percorso di miglioramento delle capacità amministrative e programmatiche regionali di tutto rilievo, cui ha corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

Non va ignorato, tuttavia, che gli aggiustamenti sono stati più lenti del previsto. Se si guarda alle regioni con Piani di rientro non si può non osservare come, rispetto agli obiettivi programmatici, parziale sia per il momento la correzione operata. Nella maggioranza delle regioni la riduzione dei costi dell'assistenza diretta si è rivelata particolarmente limitata. Gli oneri per il personale non mostrano variazioni di rilievo; cresce la spesa farmaceutica ospedaliera, assorbendo i limitati risparmi provenienti dalla gestione. Nell'assistenza convenzionata, ai buoni risultati in termini di farmaceutica si contrappongono difficoltà di contenimento degli oneri per la specialistica e un troppo lento contenimento (rispetto al programmato) dell'assistenza ospedaliera accreditata. Fatta eccezione per la Liguria, che presentava lo squilibrio più contenuto, il percorso di attuazione dei piani non può dirsi concluso.

Nel frattempo stanno emergendo nuove criticità. E' il caso innanzitutto della Calabria, che nel dicembre 2009 ha presentato un Piano di rientro. Ma anche di altre realtà (ad esempio la Puglia), che manifestano crescenti difficoltà a mantenere la spesa entro gli obiettivi prefissati. Si accentuano poi le difficoltà, per le regioni in squilibrio, di garantire adeguate coperture.

Nonostante tali criticità la strada intrapresa di stringenti vincoli finanziari e riqualificazione dell'offerta sanitaria appare coerente con la scelta di voler mantenere e rafforzare un sistema sanitario che, pur con le forti differenziazioni ancora esistenti, è considerato tra i migliori.

Sull'operare dei prossimi anni sono destinate a pesare, da un lato, le difficoltà della finanza pubblica, acuite dalla crisi economica che renderà sempre più difficile garantire periodici e rilevanti incrementi delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale e, dall'altro, le caratteristiche di un Paese che ha anticipato gli altri Stati europei sul tema dell'invecchiamento della popolazione con gli inevitabili maggiori oneri per gli interventi per la non- autosufficienza.

Stretta tra queste due condizioni per garantire un adeguato livello di prestazioni, la sanità dovrà recuperare risorse da una gestione più efficiente, erogando cure appropriate e facendolo a costi minori. Non si potrà prescindere, quindi, dal mantenere una forte pressione per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, puntando sempre più su un miglioramento nell'appropriatezza delle prestazioni rese e su un adeguamento delle strutture amministrative alle nuove sfide gestionali.

Gli strumenti di controllo delle spese di personale delle P.A.

Premessa.

Nel referto 2009 sul costo del lavoro pubblico la Corte rilevava come, a consuntivo, la crescita dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche è risultata dal 2000 al 2008 di gran lunga superiore alle previsioni contenute nei documenti di programmazione economico-finanziaria, con scostamenti pari, in media annua, a oltre 4 punti percentuali.

Le rilevazioni dell'ISTAT evidenziano una crescita della spesa per redditi costantemente maggiore (spesso oltre il doppio), non solo rispetto al tasso di inflazione programmata, indicato nei documenti di programmazione quale parametro di riferimento per i rinnovi contrattuali, ma anche all'inflazione effettiva.

La spesa per redditi ha avuto, inoltre, un andamento superiore all'evoluzione del prodotto interno lordo (sia in termini reali che nominali) con un riavvicinamento delle rispettive dinamiche nel 2007, e una nuova evidente ripresa della forbice nel 2008.

All'interno di un contesto caratterizzato da politiche pubbliche volte ad un controllo delle assunzioni e degli organici, la crescita della spesa per redditi, anche in periodi non interessati dai rinnovi contrattuali, evidenzia il limitato funzionamento delle politiche di personale e degli strumenti che avrebbero dovuto consentire una dinamica delle retribuzioni dei dipendenti pubblici coerente con l'andamento dell'economia e con gli obiettivi di finanza pubblica.

Una significativa inversione della sopracitata tendenza si rileva nel periodo più recente.

Il consuntivo 2009, comunicato dall'ISTAT il 1° marzo scorso, evidenzia un valore della spesa per redditi pari a 171,6 miliardi con una revisione al ribasso delle previsioni contenute nell'ultima nota di aggiornamento al Dpef 2010-2013 (3,6 miliardi in meno pari a circa il 2 per cento).

L'andamento va imputato al rinvio di un anno della sottoscrizione di alcuni importanti accordi collettivi, ai primi esiti della contrattazione per il biennio 2009-2010, che vede per la prima volta una coerenza della dinamica retributiva con il tasso di inflazione programmata, e agli effetti delle misure di contenimento della spesa di personale introdotte dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008.

Le previsioni relative al 2010, seppure riviste in lieve rialzo, nel gennaio scorso, nella Nota di aggiornamento del Programma di Stabilità 2010-2012, (+0,3 per cento) confermerebbero una decelerazione della spesa di personale con un incremento di solo lo 0,7 per cento, sia pure rispetto ad una base 2009 assai più elevata del citato consuntivo ISTAT.

Nonostante tale ritrovata moderazione e l'ipotizzata ripresa del prodotto interno lordo, la Nota di aggiornamento indica un rapporto tra la spesa per redditi ed il Pil pari all'11,2% in diminuzione rispetto al dato del 2009, ma non ancora in linea con l'obiettivo di un ritorno ai valori registrati negli esercizi antecedenti il 2008.

Conclusivamente l'andamento della spesa di personale conferma le difficoltà incontrate fino al 2008 nel mantenere la dinamica contrattuale nei limiti posti dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, i modesti risultati ottenuti con le politiche di contenimento delle assunzioni e di riduzione degli organici, la maggior efficacia di

interventi mirati al contenimento della spesa per trattamenti accessori e ad un più rigoroso controllo della contrattazione integrativa.

Le regole per la determinazione del costo dei rinnovi contrattuali.

1. Fino a tutto il biennio 2008- 2009 l'andamento della contrattazione collettiva nazionale per i dipendenti pubblici ha evidenziato significativi scostamenti rispetto alle regole per la dinamica retributiva poste nell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi.

Il tasso di inflazione programmata, che avrebbe dovuto rappresentare il parametro credibile e condiviso per la crescita delle retribuzioni, è risultato a consuntivo largamente disatteso (con scostamenti rispetto al reale andamento dell'inflazione pari, in alcuni esercizi, ad oltre un punto percentuale) e fin dall'origine improntato a criteri ritenuti eccessivamente ottimistici.

La mancata condivisione del parametro di crescita delle retribuzioni ha determinato il rinvio nella sottoscrizione dei contratti alterando il previsto meccanismo di anticipazione e recuperi alla base del citato accordo.

Le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali sono state rideterminate, nelle leggi finanziarie successive a quella del primo anno di scadenza dei contratti, attraverso la previsione di un pieno riconoscimento di un adeguamento dei salari all'inflazione e di un incremento degli importi da destinare a finalità incentivanti e premiali; di fatto, peraltro, utilizzati per incrementare le componenti fisse della retribuzione.

A fronte di quanto sopra i contratti collettivi, ma anche ripetute leggi settoriali, hanno previsto un ampliamento delle fonti di alimentazione della contrattazione integrativa attraverso la riassegnazione ai fondi unici di economie sulle spese di personale, ovvero demandando ai singoli enti la possibilità di integrare le disponibilità, spesso senza la previsione di limiti massimi, in relazione al raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale non sempre stringenti o per generiche sopravvenute esigenze organizzative, difficili da verificare in sede di controllo di compatibilità.

In tale contesto l'andamento delle retribuzioni realmente percepite dagli interessati è risultato a consuntivo superiore rispetto alle stesse percentuali pattuite in sede di ridefinizione del quadro programmatico, che già ipotizzavano incrementi superiori all'andamento dell'inflazione.

Completamente disatteso, infine, al di là di reiterate affermazioni di principio, è risultato l'obiettivo di correlare i trattamenti accessori a recuperi di produttività dei singoli enti che avrebbero dovuto giustificare incrementi retributivi superiori all'adeguamento del potere di acquisto dei salari, in relazione ai positivi effetti sull'economia reale del Paese di un miglior funzionamento della macchina amministrativa.

Tali considerazioni trovano conferma nella ricostruzione del complesso procedimento per la definizione del quadro programmatico alla base delle ultime due tornate di contrattazione, comprendenti quattro bienni economici.

Relativamente al biennio 2002 - 2003, a fronte di una definizione del tasso di inflazione programmata pari al 3 per cento complessivo per l'intero periodo, già nella legge finanziaria per il 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448) le risorse per i rinnovi contrattuali erano quantificate in una percentuale del 4,57 per cento, con il riconoscimento del pieno adeguamento dei salari all'andamento dell'inflazione reale (+0,52 rispetto al Tip) e di un ulteriore 1 per cento di incremento da destinare alla contrattazione integrativa .

La successiva legge finanziaria per il 2003 elevava, peraltro, tale percentuale al 5,66 per cento.

L'effettivo incremento retributivo derivante dalla sottoscrizione dei contratti si è attestato al 6,39 per cento per effetto, soprattutto, delle maggiori disponibilità finanziarie per il personale della scuola, attraverso l'utilizzo delle economie derivanti dal processo di riordino dell'organizzazione scolastica.

Analogo andamento ha avuto la contrattazione per il successivo biennio 2004-2005.

Per la definitiva quantificazione delle disponibilità è stato necessario attendere la terza legge finanziaria successiva al periodo di iniziale vigenza dei contratti. La percentuale di crescita, risultato di un accordo diretto tra il Governo e le organizzazioni sindacali, era stata quindi stabilita, nella manovra finanziaria per l'esercizio 2006, nella misura del 5,01 per cento della massa salariale, a fronte di un tasso di inflazione programmata per il biennio pari al 3,3 per cento.

A conclusione della tornata contrattuale gli incrementi effettivamente concessi al personale dei vari comparti sono risultati pari, in media, al 5,61 per cento per effetto della più sostenuta dinamica salariale dei comparti non statali (relativamente ai quali negli accordi collettivi nazionali è prevista la possibilità di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa) e del personale della scuola.

Il quadro programmatico per la definizione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 è stato completato solo dalla manovra di bilancio per l'esercizio 2008.

Per la prima volta la dinamica salariale è risultata, anche formalmente, non collegata ai parametri posti nell'accordo di luglio 1993 e da ogni riferimento all'andamento dell'inflazione. A seguito di un accordo tra il Governo e le parti sociali, infatti, gli incrementi retributivi sono stati definiti non in percentuale della massa salariale, ma in valori assoluti (101 euro mensili lordi medi per il personale del comparto ministeri e valori proporzionali per le altre categorie).

A conclusione della tornata, le retribuzioni contrattuali evidenziano una crescita del 5,52 per cento superiore a quanto indicato nel citato accordo.

In un diverso contesto macroeconomico la contrattazione relativa al biennio 2008-2009 riconosce agli interessati incrementi sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione programmata (3,2 per cento), decorrenti, inoltre, dal secondo anno di vigenza dei contratti, con anticipata corresponsione per il 2009 della sola indennità di vacanza contrattuale.

Da un lato, infatti, la decisione di anticipare alla manovra estiva relativa all'esercizio 2009 ha consentito un più sollecito avvio delle trattative; dall'altro il confronto con le organizzazioni sindacali si è incentrato più che su rivendicazioni di ulteriori risorse ordinarie per la contrattazione, non compatibili con lo scenario economico di riferimento, sulle modalità di recupero dei tagli alle retribuzioni accessorie apportati dal decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge n. 133 del 2008.

L'andamento della contrattazione nazionale ed integrativa nei comparti non statali

2. Un andamento particolare ha avuto la contrattazione collettiva relativa al personale pubblico non statale.

Le regole relative all'adeguamento delle componenti fisse della retribuzione alle variazioni del costo della vita avrebbero dovuto essere teoricamente omogenee in tutti i comparti di contrattazione, fermo restando il principio della copertura degli oneri a carico del bilancio degli enti interessati¹.

Fino al tutto il biennio 2004-2005, peraltro, i Comitati di settore per i comparti non statali, con particolare riferimento al personale dipendente dalle Regioni e dagli enti locali, nel quantificare le risorse disponibili per i rinnovi hanno applicato la percentuale di incremento prevista nel quadro programmatico ad una base di calcolo costituita dalla rilevazione delle ultime retribuzioni percepite di fatto dagli interessati, anziché a quelle teoricamente spettanti sulla base delle previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali.

¹ Relativamente al biennio economico 2004 - 2005, l'art. 1, comma 117, della legge finanziaria per il 2006, in deroga al principio posto dall'art. 48, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, ha previsto la copertura a carico del bilancio dello Stato degli ulteriori benefici previsti nel protocollo d'intesa sottoscritto dal Governo e le organizzazioni sindacali (ma anche dall'Anci e dall'Upi) in data 27 maggio 2005, anche con riferimento al personale non statale.

In tal modo per il predetto personale l'andamento spesso incontrollato della contrattazione integrativa ha contribuito ad incrementare il valore di riferimento per il costo dei successivi contratti nazionali².

Anche tenendo conto delle osservazioni formulate dalla Corte in sede di certificazione delle ipotesi di accordo, l'art. 1, comma 186, della legge finanziaria 2006 ha, opportunamente, reso omogenee le metodologie obbligando tutti i Comitati di settore ad utilizzare, quale base di calcolo per la stima dei costi contrattuali, i dati contenuti nell'ultima versione disponibile del conto annuale, aggiornati con i soli incrementi previsti dalla successiva contrattazione nazionale, non ancora rilevati dal citato documento.

Nella considerazione, condivisa in via generale dalla Corte, che l'autonomia organizzativa postula la possibilità di utilizzare il salario accessorio quale leva per migliorare la produttività dei singoli enti, maggiori margini di flessibilità sono stati riconosciuti ai comitati di settore per i comparti non statali, per quanto attiene alla individuazione di risorse da destinare alla contrattazione integrativa.

A fronte di quanto sopra, peraltro, le politiche contrattuali non sempre sono state in grado di introdurre limiti quantitativi e una adeguata finalizzazione delle ulteriori disponibilità.

La Corte, in sede di certificazione delle ipotesi di accordo per i diversi bienni, ha, in particolare, sottolineato il rischio di una incontrollata crescita delle retribuzioni derivante da alcune specifiche previsioni contenute nei contratti collettivi nazionali.

Per il comparto Regioni ed enti locali, poco significativi e non particolarmente stringenti si sono rivelati i parametri di virtuosità gestionale - previsti quale condizione per un incremento dei fondi unici di amministrazione - determinati in modo da ricomprendere quasi il 90 per cento degli enti appartenenti al comparto.

Le predette risorse sono state, inoltre, progressivamente, stabilizzate e quindi sommate a quelle previste per il medesimo titolo nei contratti collettivi per i successivi bienni.

Con riferimento alla previsione di risorse aggiuntive per il personale del Servizio sanitario nazionale, la Corte nell'esprimere certificazione non positiva dell'ipotesi di accordo per il biennio 2008-2009, ribadiva preliminarmente che "in un contesto macroeconomico caratterizzato da un negativo andamento del prodotto interno lordo, da una modesta dinamica inflattiva e da uno stato di tensione dei conti pubblici, il contenimento della spesa di personale rappresenta una priorità da perseguire con coerenza in tutti i comparti di contrattazione alla luce del principio di coordinamento della finanza pubblica, che impone anche agli Enti non statali di concorrere al raggiungimento degli obiettivi generali di miglioramento del quadro finanziario sia pure attraverso l'adozione di specifiche e differenziate misure, rimesse all'autonomia dei singoli enti. Principio, quest'ultimo ribadito da ultimo dall'art. 76, comma 5, della legge 133 del 2008 che prevede una riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della retribuzione accessoria, tenuto conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le Amministrazioni statali.

² Nel rapporto di certificazione relativo all'ipotesi di accordo per il biennio 2004-2005 la Corte evidenziava gli effetti, per certi aspetti abnormi, delle modalità di quantificazione delle risorse: in palese contrasto con la lettera ed i contenuti sostanziali dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi, ai dirigenti degli Enti locali risultavano corrisposte per intero le percentuali di incremento retributivo stabilite in via generale per il biennio, legate al mantenimento del potere di acquisto dei salari, applicate ad una base di calcolo che evidenziava una crescita della retribuzione complessiva di fatto di gran lunga superiore all'andamento dell'inflazione.

Nella considerazione, comunque, che la leva degli incentivi economici al personale rappresenta uno strumento importante dell'autonomia gestionale delle aziende per l'attivazione di un percorso virtuoso di riorganizzazione strutturale che consenta complessivi risparmi di spesa, la Corte riteneva comunque indispensabile la previsione di una verifica di compatibilità nell'ambito dei previsti tavoli di monitoraggio della spesa sanitaria, il finanziamento tramite l'utilizzo di eventuali ulteriori economie sulla complessiva spesa, la finalizzazione dei trattamenti accessori al conseguimento di obiettivi ulteriori rispetto alla erogazione secondo canoni di appropriatezza dei livelli essenziali di assistenza.

Sempre con riferimento al comparto Regioni - enti locali, particolarmente rilevante sotto il profilo quantitativo si è rivelato a consuntivo l'ammontare delle risorse aggiuntive che ciascun ente può destinare alla contrattazione integrativa, in relazione alla generica previsione della necessità di attivare nuovi servizi o di migliorare il livello di quelli esistenti.

Relativamente a tale fonte di alimentazione - prevista fin dal contatto collettivo relativo al quadriennio 1998-2001 - che rappresenta, nel 2008, il 23 per cento del totale delle disponibilità presenti nei fondi unici, la Corte ha sempre manifestato perplessità legate alla mancanza di un tetto massimo di spesa ed alla genericità dei presupposti che rende difficile una effettiva verifica a consuntivo della legittimità delle scelte gestionali dei singoli enti interessati.

L'andamento crescente nel tempo delle predette risorse aggiuntive evidenzia, inoltre una tendenza alla stabilizzazione delle stesse nei successivi esercizi finanziari, dovendo viceversa tale fonte di alimentazione essere considerata come temporalmente limitata al periodo necessario a fronteggiare nuove esigenze, in attesa dei necessari interventi di modifica dell'assetto organizzativo.

A fronte di una maggiore flessibilità nella definizione delle specifiche politiche contrattuali, il meccanismo previsto nel testo unico n. 165 del 2001 - fino alle modifiche da ultimo apportate con il d.lgs n. 150 del 2009 - non prevedeva un adeguato meccanismo di controllo sulla complessiva dinamica di spesa per il personale non statale. La norma di chiusura posta nell'articolo 47, comma 3, del d.lgs n. 165 del 2001, disponeva, infatti che, in caso di dissenso con il Governo relativamente alla valutazione della compatibilità dei costi contrattuali con il quadro programmatico di riferimento, i comitati settore per i comparti del personale non statale potevano, comunque, disporre l'ulteriore corso dell'accordo, ferma restando l'esclusione di oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il contenimento delle assunzioni e la revisione degli organici.

3. La relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico della Corte dei conti basata, per quanto attiene alle risultanze gestionali, sui dati contenuti nel conto annuale per l'esercizio 2008, ha definitivamente chiuso il ciclo delle valutazioni sulle politiche di personale antecedenti l'emanazione del decreto-legge n. 112 del 2008, incentrate essenzialmente sul contenimento delle assunzioni e sulla revisione delle piante organiche.

Avviate fin dalla legge finanziaria per il 1998, che ha introdotto il principio di programmazione del fabbisogno di personale, le predette politiche hanno prodotto effetti limitati per quanto attiene il contenimento della spesa in quanto non in grado di incidere sui reali fattori di crescita del costo del lavoro quali l'andamento della contrattazione

nazionale ed integrativa e la distribuzione del personale nei diversi livelli di inquadramento.

La Corte ha più volte messo in luce la complessità e le difficoltà di attuazione delle norme poste nelle diverse leggi finanziarie per gli anni di riferimento riguardanti esclusivamente il personale statale, all'interno delle quali i limiti generalizzati al ricambio del personale sono stati sempre accompagnati da numerose deroghe ed esenzioni che hanno reso disagiata una omogenea attuazione nei diversi comparti di contrattazione.

I risultati ottenuti nel periodo 2002 - 2005, relativamente al quale le leggi finanziarie hanno posto essenzialmente obiettivi quantitativi di riduzione del personale, sono sintetizzati nelle tabelle di seguito riportate che evidenziano, per ciascun anno di riferimento, gli obiettivi prefissati di riduzione del personale statale e l'entità effettiva della diminuzione verificata a consuntivo sulla base dei dati riportati nei diversi conti annuali.

Tavola 1

OBIETTIVI DI RIDUZIONE DI PERSONALE NEL PERIODO 2000-2006

riduzioni previste dalle leggi finanziarie

| Legge finanziaria | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | |
|---------------------------------------|------|--------|--------|------|------|------|---------------------------------|
| LF 2001 (l. 338/2000, art. 51, c. 1) | | -0,55% | -0,50% | | | | rispetto al 1997 |
| LF 2002 (l. 448/2001, art. 19, c. 3) | | | -1% | -1% | | | rispetto al 2002 |
| LF 2003 (l. 289/2002, art. 34, c. 22) | | | | -1% | -1% | | rispetto al 2003 |
| LF 2004 (l. 350/2003, art. 1, c. 69) | | | | | -1% | -1% | rispetto al 2004 |
| LF 2005 (l. 311/2004, art. 1, c. 93) | | | | | | | riduzione dotazione organica 5% |
| LF 2006 (l. 266/2006, art. 1, c. 249) | | | | | | | nessuna disposizione |

Poco significativi anche i risultati raggiunti nel successivo triennio 2006-2008 in cui le predette misure sono state accompagnate da interventi volti alla revisione degli organici con obiettivi stabiliti in termini di contenimento della spesa complessiva.

Nel triennio 2006-2008 la Corte ha rilevato una modesta diminuzione del numero degli addetti (-1,3 per cento) più consistente per il personale statale maggiormente inciso dalle predette politiche di contenimento delle assunzioni (-2,3 per cento). Il confronto con il 2008 evidenzia peraltro un andamento in controtendenza determinato da una attenuazione del rigore della normativa in materia di contenimento delle assunzioni.

Tabella 2

OBIETTIVI E RISULTATI DELLE MISURE DI CONTENIMENTO DELLE ASSUNZIONI

| Anno | Unità | Obiettivo | Rid. attesa | Rid. effettiva | % |
|------|---------|----------------------|-------------|----------------|-------|
| 1997 | 372.325 | | | | |
| 2001 | 360.694 | -1% rispetto al 1997 | -3.723 | 208 | 0,06 |
| 2002 | 354.227 | | | -6.467 | -1,79 |
| 2003 | 346.496 | -1% rispetto al 2002 | -3.542 | -7.731 | -2,18 |
| 2004 | 341.248 | -1% rispetto al 2002 | -7.007 | -5.428 | -1,51 |
| | | -1% rispetto al 2003 | | | |

Fonte: Corte dei conti Relazione sul costo del lavoro pubblico negli anni 2003- 2004 e 2005, Roma maggio 2007 .

Il blocco del *turnover*, previsto in via generalizzata per tutte le amministrazioni pubbliche - sia pure, come detto, con la previsione di alcune significative deroghe ed esenzioni - dall'articolo 1, comma 95, della legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311), è stato infatti attenuato dall'articolo 1, comma 523, della legge finanziaria 2007 che, a decorrere dal 2008, prevede la possibilità di nuove assunzioni nella misura corrispondente ad una spesa pari al 20 per cento dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio verificatesi nell'esercizio precedente.

Tale percentuale, a partire dal 2010, viene elevata al 60 per cento dall'articolo 3, comma 102, della legge finanziaria per il successivo esercizio 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

La stessa legge finanziaria 2007 ha, inoltre, avviato un vasto programma di stabilizzazione del personale precario (articolo 1, commi 519, 526, 558) da espletare nel triennio 2007-2009, la cui applicabilità è stata estesa dalla legge finanziaria 2008 (articolo 3, comma 90) anche al personale che abbia conseguito i previsti requisiti di anzianità di servizio in virtù di contratti stipulati anteriormente al 28 settembre 2007.

Al di là di quanto sopra, le reiterate norme in materia di contenimento delle assunzioni e di revisione degli organici sono state vissute dalle diverse amministrazioni come un adempimento burocratico e una limitazione all'autonomia organizzativa, in quanto finalizzate esclusivamente al contenimento della spesa, più che alla verifica della rispondenza dell'assetto organizzativo alle missioni da svolgere ed alle nuove competenze da esercitare.

Il decreto-legge n. 112 del 2008 convertito nella legge 133 del 2008 prevede un deciso inasprimento delle misure in materia di contenimento del *turnover*.

Per il 2009 le assunzioni a tempo indeterminato devono essere contenute nel limite di una percentuale del 10 per cento rispetto alla complessiva spesa di personale sostenuta nell'esercizio precedente e, in termini quantitativi, non superare della medesima percentuale il numero delle cessazioni intervenute.

Per il medesimo anno un'analogia percentuale di incremento del personale a tempo indeterminato dovrebbe derivare dalle procedure di stabilizzazione di personale precario.

Per le amministrazioni non interessate al predetto processo è prevista la possibilità di assunzioni in deroga nel limite delle disponibilità di un apposito fondo e previa attivazione della prevista procedura di autorizzazione .

I limiti alle nuove assunzioni di personale sono progressivamente elevate negli anni successivi fino raggiungere il 50 per cento nell'esercizio 2013.

Innovativo l'approccio alle riduzioni dell'organico, per la prima volta, correlato non alla indiscriminata e lineare previsione di tagli lineari ma ad una effettiva revisione degli

assetto organizzativi esistenti, con un processo che parte dalla individuazione del modo più razionale ed efficiente dello svolgimento dei compiti istituzionali per approdare alla concreta individuazione di strutture ed uffici da sopprimere o ridimensionare, attraverso opportuni accorpamenti e concentrazione delle attività.

Gli interventi sulla spesa di personale e sugli organici della scuola.

4. Le specifiche misure per il contenimento della spesa per il personale della scuola - che nel 2008 rappresenta quasi il 30 per cento di quella complessivamente sostenuta per tutto il pubblico impiego - vanno considerate nel più vasto contesto degli interventi volti a razionalizzare l'organizzazione del sistema scolastico. La programmazione del fabbisogno di personale docente e amministrativo è infatti condizionata da una serie di variabili da riferire al contesto sociale e demografico di riferimento e alla esigenza di rispettare parametri e standard comunemente accolti a livello internazionale, per il dimensionamento delle classi e delle ore di insegnamento nelle diverse materie.

La legge finanziaria per il 2002 (articolo 22) nel più generale quadro della piena valorizzazione dell'autonomia e di una migliore qualificazione dei servizi scolastici, ha avviato un programma di rideterminazione delle dotazioni organiche dei docenti e del personale amministrativo basato su una ridefinizione del rapporto alunni docenti, sulle caratteristiche e sull'entità orarie dei curricoli obbligatori relativi ad ogni ordine e grado di scuola, tenendo conto della specificità dei diversi contesti territoriali, delle condizioni di funzionamento delle singole istituzioni e della necessità di garantire interventi a sostegno degli alunni in particolari situazioni, di disagio.

Parte delle economie che avrebbero dovuto essere conseguite con tale programma, era previsto confluissero in un apposito fondo destinato ad incrementare il trattamento accessorio del personale al fine di riequilibrare i trattamenti con la media registrata nei principali paesi europei.

In virtù del citato meccanismo, a partire dalla tornata contrattuale 2002-2006, la retribuzione media dei docenti ha visto incrementi superiori alle percentuali previste in sede di programmazione per la generalità dei pubblici dipendenti.

In sede di certificazione delle diverse ipotesi di accordo la Corte ha sempre rilevato come la pur avvenuta riduzione degli organici di fatto e di diritto non si è mai tradotta in effettive economie di spesa sui pertinenti capitoli del bilancio del Ministero dell'istruzione che, al contrario, a consuntivo hanno sempre evidenziato rilevanti eccedenze di spesa.

Il controllo della dinamica di spesa è stato fortemente condizionato dal particolare meccanismo per la determinazione degli organici, con particolare riferimento all'utilizzo di personale a tempo determinato. L'effettivo fabbisogno di personale docente, cioè il cosiddetto organico di fatto, viene, infatti, definitivamente, stabilito dai competenti uffici territoriali del Ministero dell'istruzione solo in prossimità dell'avvio di ciascun anno scolastico sulla base del numero degli alunni iscritti e della mobilità del personale docente sul territorio.

Le previsioni di bilancio, inoltre, scontano la difficoltà di quantificare all'inizio dell'esercizio gli effettivi oneri derivanti dalla ricostruzione delle carriere in occasione della stabilizzazione dei precari.

Di fatto, a fronte di una costante sottostima degli oneri, le misure di razionalizzazione si sono tradotte in un contenimento della dinamica comunque incrementale di una voce di

spesa che, altrimenti, avrebbe determinato un accertamento di eccedenze di spesa ancor più rilevanti.

Sintomatica la vicenda relativa al contatto collettivo per il biennio 2006-2007.

La copertura delle risorse aggiuntive da destinare ai rinnovi contrattuali, pur a fronte del conseguimento dei previsti obiettivi di riduzione degli organici, è stata rinviata alla manovra per l'esercizio 2008, in relazione ad una sottostima della spesa complessiva di personale negli esercizi precedenti.

La legge finanziaria per il 2007 contiene un ulteriore più organico ed incisivo intervento di razionalizzazione del personale scolastico.

L'obiettivo posto in quella sede di conseguire una riduzione degli organici del personale docente ed amministrativo pari a 47.000 nel triennio 2007-2009 (con un risparmio di spesa quantificato in 448,20 milioni per il 2007, in 1.324,50 milioni per il 2008 e 1402,20 per il 2009) si è rivelato fin dall'origine eccessivamente ottimistico.

La legge finanziaria per il successivo esercizio 2008 ha previsto pertanto una rimodulazione dell'intervento su un arco temporale più lungo provvedendo a rideterminare l'entità delle economie da conseguire nei diversi esercizi³.

Nel referto sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2008 la Corte ha dato atto del sostanziale conseguimento degli obiettivi.

Al termine dell'anno scolastico 2007- 2008 è stata, infatti accertata una riduzione, nel numero dei dipendenti complessivamente pari a 12.880 unità, rispetto alle 14.000 previste dalla rimodulazione del piano di razionalizzazione.

Al termine del successivo anno scolastico l'obiettivo è stato sostanzialmente raggiunto (10.372 docenti in meno con un'ulteriore riduzione di 1500 unità da ottenere attraverso una serie di istituti particolari) mentre per il personale amministrativo è stato superato del 10 per cento l'obiettivo di una riduzione dell'organico pari a 1000 unità.

Quanto all'anno scolastico 2009 -2010⁴ le operazioni di chiusura dell'organico di fatto hanno evidenziato un riduzione pari a 41.502 posti relativamente al personale docente in linea con l'obiettivo, e di oltre 15.000 per quanto attiene ai dipendenti Ata.

Decreto-legge n. 112/2008.

Relativamente al personale della scuola permangono, peraltro, le criticità più volte evidenziate dalla Corte in merito alle difficoltà di prevedere nei contratti collettivi istituti retributivi effettivamente correlati ad una valutazione dell'impegno professionale dei docenti e dei risultati conseguiti dall'attività didattica, in linea con le osservazioni contenute negli specifici rapporti dell'Ocse relativi ad un raffronto tra il complessivo funzionamento del sistema istruzione nei principali paesi industrializzati.

³ 136,3 milioni per il 2007; 516 per il 2008; 837,2 per il 2009; 158,5 per il 2010 e 1.372,7 per il 2011.

⁴ Il decreto interministeriale 25 luglio 2009 n. 165 in attuazione di quanto previsto nella legge finanziaria per il 2008 prevedeva una riduzione di 41.905 posti di personale docente e 15.167 di personale Ata.

I controlli sull'andamento della contrattazione integrativa.

5. Più volte la Corte nelle relazioni sul costo del lavoro pubblico ha evidenziato come l'andamento incontrollato della contrattazione integrativa rappresentasse una delle principali cause di una crescita della spesa per redditi non in linea con gli obiettivi programmati.

Un primo intervento in materia è stato disposto con la legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005.n.266)

L'articolo 1, comma 189 pone uno specifico limite di crescita alle risorse da utilizzare per la contrattazione integrativa delle amministrazioni statali incluse le Agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici e gli enti di ricerca, che non dovrebbero superare, a partire dal 2006, il valore certificato dagli organi di controllo di ciascun ente, per l'esercizio 2004.

Per gli enti locali, in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda il successivo riquadro), il contenimento dei fondi unici rappresenta una delle misure da adottare per il conseguimento del più generale obiettivo di riduzione della spesa di personale.

La citata disposizione ha prodotto, peraltro, effetti limitati e parziali anche a causa di un non facile meccanismo di comparazione, che fa comunque salvi gli incrementi concessi nelle successive tornate contrattuali.

La norma, inoltre, non interviene sulle singole fonti di alimentazione dei fondi e sulle modalità di distribuzione delle risorse di fatto ancora rimesse alla contrattazione integrativa.

Più incisive e mirate le misure contenute nel decreto-legge 112 del 2008 convertito nella legge 133 del 2008, che delinea un organico intervento articolato su quattro diverse linee di azione.

Viene, preliminarmente disposta la sospensione, per il 2009, dell'applicazione di tutte le norme speciali attributive di trattamenti accessori al personale attraverso un censimento delle stesse e la quantificazione del relativo ammontare, operazione, quest'ultima più volte sollecitata dalla Corte.

A partire dal 2010, una quota significativa di tali risorse viene resa nuovamente disponibile per la contrattazione integrativa, a condizione che i singoli enti si siano nel frattempo dotati di idonei strumenti per valutare la produttività dei servizi e il merito individuale dei dipendenti.

Il citato decreto legge prevede, poi, un inasprimento del limite di crescita dei fondi unici ponendo quale obiettivo una riduzione del 10 per cento rispetto al dato accertato per il 2004.

Anticipando i contenuti della successiva "riforma Brunetta", la manovra prevede poi, specifici vincoli all'erogazione di trattamenti accessori e specifiche finalizzazioni all'uso delle risorse non derogabili dalla contrattazione collettiva nazionale ed integrativa.

Completa il sistema la previsione di più rigorose modalità di controllo non solo sul rispetto dei vincoli finanziari, ma anche e soprattutto sulla coerenza delle scelte negoziali con i principi di selettività e premialità nella distribuzione delle risorse. A tal fine vengono ampliati i poteri della Corte dei conti, sia per quanto attiene al referto sul costo del lavoro pubblico, sia con riferimento alle verifiche demandate alle Sezioni regionali di controllo sull'andamento della contrattazione integrativa presso le Regioni e gli enti locali.

Al di là degli obiettivi immediati in termini di risparmi di spesa, quantificati per il 2009 in 720 milioni lordi, che la Corte si riserva di verificare non appena disponibili i dati

relativi al conto annuale per il predetto esercizio, a livello complessivo l'intervento rappresenta un significativo mutamento di strategia finalizzato ad un effettivo controllo e coordinamento di uno dei momenti di maggiore criticità per l'andamento della spesa di personale.

Le nuove procedure di contrattazione.

6. Le disfunzioni rilevate nella concreta attuazione dell'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi sono alla base della sottoscrizione avvenuta il 30 maggio 2009 di uno specifico protocollo di intesa relativo alle procedure di contrattazione per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni

Il tasso d'inflazione programmata quale parametro per determinare la compatibilità economico finanziaria dei rinnovi contrattuali, viene sostituito da un indicatore elaborato da un soggetto estraneo alle parti, basato sull'andamento previsionale nel periodo di riferimento dell'indice europeo armonizzato per i prezzi al consumo (Ipc), depurato dall'andamento dei costi dei prodotti energetici importati.

Mentre per i lavoratori del settore privato, la corresponsione di incrementi in misura percentuale pari al predetto indicatore dovrebbe avvenire in modo quasi automatico, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, invece, la richiamata intesa del 30 aprile 2009 prevede che la quantificazione delle risorse debba avvenire, sulla base del predetto parametro, attraverso un'intesa formalizzata tra il Governo e le confederazioni sindacali nel rispetto e nei limiti della programmazione prevista nella legge finanziaria relativa al primo anno successivo alla scadenza dei contratti.

Le percentuali d'incremento, in tal modo determinate, inoltre, dovranno essere applicate ad una base di calcolo rappresentata dalle sole voci stipendiali della retribuzione.

Le parti hanno, dunque, preso atto dell'esigenza di condividere i parametri di crescita e della necessità di un preliminare confronto a livello politico sulla definizione delle disponibilità.

Alla previsione di una percentuale di crescita maggiormente aderente, fin dall'inizio, al prevedibile andamento dell'inflazione reale, sia pur con dei correttivi, fa riscontro un adeguamento del potere di acquisto limitato al solo trattamento fondamentale, nell'ottica di rendere il salario accessorio maggiormente assimilabile a quello previsto nel settore privato, strettamente connesso con la produttività dei singoli enti e con il merito individuale e soprattutto, quindi, alla dinamica della contrattazione collettiva nazionale.

L'intenzione di superare le distonie insite nell'accordo di luglio 1993 è evidente anche nel nuovo meccanismo previsto per il recupero del differenziale tra l'indice Ipc previsionale e l'andamento effettivo dell'inflazione.

Per i pubblici dipendenti tale recupero è previsto avvenga al termine del periodo contrattuale e non durante la vigenza dello stesso, con riferimento esclusivo alle ipotesi di scarti significativi e tenendo conto dei reali andamenti delle retribuzioni di fatto nei singoli comparti.

La previsione di un'immediata, unilaterale, corresponsione agli interessati delle risorse comunque stanziata nella legge finanziaria in caso di mancata tempestiva conclusione delle trattative, dovrebbe rappresentare un ulteriore strumento sollecitatorio per evitare il ripetersi del fenomeno di rinvii della contrattazione, compensati, a

consuntivo, da una sorta di premio per il ritardato adeguamento del potere di acquisto dei salari.

Il nuovo quadro delle procedure per la contrattazione dei dipendenti pubblici, richiede peraltro, al pari di quello precedente, un rigoroso rispetto della sincronia dei rinnovi contrattuali.

In relazione alla complessa definizione degli adempimenti preliminari all'avvio della nuova stagione contrattuale le trattative per i rinnovi sembrano già destinate ad iniziare con almeno un anno di ritardo rispetto alla tempistica ipotizzata.

La legge finanziaria per il 2010 “nelle more della definizione del nuovo assetto contrattuale delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento all'individuazione del numero ed alla composizione dei comparti di contrattazione ed alle conseguenti implicazioni in termini di rappresentatività sindacale, tenuto anche conto delle compatibilità di finanza pubblica nel contesto degli attuali sviluppi della congiuntura economica, interna ed internazionale” stanziava, per il triennio 2010-2012, esclusivamente le risorse necessarie alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, quantificate secondo le modalità previste dall'accordo del luglio 1993 per il personale statale in complessivi 892 milioni e stimate, ai fini dei saldi di contabilità nazionale, per il restante personale in ulteriori 788 milioni.

Nella recente relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico la Corte ha stimato il costo presumibile dei rinnovi contrattuali sulla base dei criteri indicati nella recente intesa del 30 aprile 2009 (applicazione dell'indice Ipca nettizzato alle sole componenti stipendiali delle retribuzioni) in valori pari rispettivamente a 1,6 miliardi nel 2010, circa 2 nel 2011 e 1,7 nel 2012.

Un raffronto con il metodo in precedenza previsto nell'accordo di luglio 1993 evidenzia come il nuovo meccanismo determina oneri maggiori relativamente al 2011, in quanto il previsto andamento in diminuzione dei prodotti energetici ha comportato una correzione in aumento dell'indicatore elaborato dall'Isae (2,2 per cento) a fronte di un tasso di inflazione programmata pari all'1,5 per cento.

Nella medesima relazione 2010 la Corte ha altresì evidenziato come le nuove regole per la quantificazione degli incrementi contrattuali determinino una situazione di vantaggio per i comparti con una minor incidenza del trattamento accessorio sul complesso delle voci retributive.

7. Il quadro normativo relativo alle procedure di contrattazione vede una significativa modifica ad opera del d.lgs. n. 150 del 2009 delle norme poste nel testo unico n. 165 del 2001.

La riforma rende più incisivo, a fini di coordinamento della finanza pubblica, l'intervento del Governo sulle scelte contrattuali relativamente a tutto il personale pubblico.

Per tutte le amministrazioni non territoriali i poteri di indirizzo per la contrattazione vengono demandati, attraverso una operazione di riordino dei precedenti Comitati di settore, al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione (articolo 41 comma 3), con obbligo di acquisire il semplice avviso degli organi di vertice delle diverse amministrazioni interessate (Ministro dell'istruzione, direttori delle agenzie fiscali, conferenza dei rettori, etc.).

Al Governo viene, poi, affidato il compito di determinare le risorse per i rinnovi contrattuali anche con riferimento al personale delle Regioni e degli enti locali previa consultazione con le rispettive rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie.

Un ulteriore rafforzamento dei poteri di coordinamento del Governo deriva dalla abrogazione della norma (art. 47) che, in caso di contrasto tra il comitato di settore e il Consiglio dei ministri in merito alla compatibilità economica degli oneri derivanti da specifiche ipotesi di accordo, consentiva, comunque, la possibilità di una sottoscrizione in via definitiva del contratto collettivo, ferma restando l'esclusione di ogni onere a carico del bilancio dello Stato.

Il decreto legislativo 150 del 2009 non contiene ulteriori specifiche misure di contenimento della spesa di personale. La riforma della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni mira ad una riqualificazione della spesa attraverso un diverso riparto di competenza delle fonti regolatrici del rapporto, limitando l'area di intervento della contrattazione nazionale ed integrativa, ritenute strumento non in grado di assicurare una effettiva correlazione tra l'erogazione dei trattamenti accessori, accertati miglioramenti della performance delle amministrazioni e di prevedere adeguati meccanismi di premialità e selettività nella distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici.

Nella relazione 2010 sul costo del lavoro la Corte ha evidenziato la coerenza complessiva del disegno riformatore con l'intento di correggere le disfunzioni evidenziate nel precedente assetto delle relazioni sindacali e il positivo avvio nel rispetto della tempistica prefissata degli adempimenti necessari a garantire il pieno funzionamento del nuovo sistema di valutazione.

Nel medesimo documento la Corte ha, peraltro, sottolineato come la perdita di esclusività del contratto collettivo di lavoro quale fonte regolatrice dei trattamenti economici per i pubblici dipendenti possa determinare l' "impoverimento" della sessione negoziale quale strumento per contemperare gli interessi specifici di talune categorie di lavoratori con una visione globale e tendenzialmente omogenea della politica dei redditi e della dinamica retributiva, limitando il ricorso alla adozione di leggi speciali attributive di trattamenti derogatori, svincolati dal quadro programmatico di determinazioni dei limiti alla crescita della spesa di personale.

RIQUADRO 1

La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di contenimento delle spese di personale delle amministrazioni territoriali.

Con numerose pronunce la Corte costituzionale ha delineato il quadro di riferimento ed i limiti per la applicazione alle Regioni ed agli enti locali delle misure di contenimento della spesa di personale.

Con sentenza n. 4 del 18 gennaio 2004, la Corte ha ritenuto non lesivo delle competenze regionali il meccanismo per la quantificazione delle risorse da destinare ai rinnovi contrattuali in base al quale il Comitato di settore per le Regioni e gli enti locali è tenuto ad attenersi ai criteri indicati dal Ministro per la funzione pubblica relativamente alle amministrazioni statali.

La norma contenuta nella legge finanziaria per il 2004, ad avviso della Corte, in linea con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria, pone un principio fondamentale per il contenimento della spesa corrente e va ricondotta, quindi, alla competenza concorrente dello Stato prevista dall'articolo 117, terzo comma della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La successiva sentenza numero 169/2007 enuncia per la prima volta un fondamentale principio, più volte ripreso nella giurisprudenza successiva: le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono legittimamente qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, a condizione che le stesse si limitino a porre obiettivi di riequilibrio - inteso anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; e non prevedano strumenti o modalità specifiche e vincolanti per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

In applicazione del suddetto principio, la Corte ha ritenuto non invasivo delle competenze regionali l'articolo 1, comma 198 della legge finanziaria per il 2006 che impone agli enti locali un vincolo complessivo di crescita della spesa nei limiti di quanto previsto per il 2004 diminuito dell'1 per cento.

Il citato comma 198, ad avviso della Corte, persegue, infatti, l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati uno dei più rilevanti fattori di aumento del disavanzo pubblico, costituito dalla spesa complessiva per il personale. Pur non riguardando la generalità della spesa corrente, - prosegue la Corte - il citato obiettivo ha, tuttavia, rilevanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente.

Con la medesima motivazione la Corte (sentenza n. 120/2008) ha ritenuto costituzionalmente legittimo l'articolo 1, comma 565 della legge finanziaria per il 2006 che fissa limiti alla crescita della spesa del personale degli enti del servizio sanitario nazionale chiarendo in dettaglio quali voci concorrono a formare il predetto aggregato.

Anche in tal caso - sostiene la Corte - il legislatore ha fissato un limite transitorio alla crescita di una complessiva voce di spesa che rappresenta un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, il cui andamento costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico.

E' stata viceversa ritenuta non riconducibile al coordinamento della finanza pubblica (sentenza n.95/2008) la norma contenuta nell'art. 1, comma 560, della medesima legge finanziaria volta ad imporre una riserva in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato in favore di chi abbia già intrattenuto con l'amministrazione banditrice del concorso rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, in quanto lesiva delle competenze regionali in materia delle modalità di accesso al lavoro pubblico presso le predette amministrazioni.

Con riferimento ai vincoli in materia di nuove assunzioni, la Corte costituzionale ha dichiarato invasive della competenza regionale le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie che stabilivano limiti specifici per le Regioni, (sentenze n. 88 del 2006 e n. 390 del 2004) mentre ha ritenuto legittimi i divieti posti agli enti non rispettosi del patto di stabilità nella legge finanziaria per il 2006 (art. 1, comma 204, della legge n. 266 del 2005 nel testo modificato dal DL. 223/2006),

in quanto tali norme meramente rafforzative del rispetto di preesistenti vincoli finanziari fanno corpo con i principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 412/2007).

PARTE TERZA

I RILIEVI DELLA CORTE SUGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO

L'esperienza delle Sezioni regionali

Premessa

Nelle pagine che precedono si è data una prima valutazione di come hanno operato nel 2009, e negli anni immediatamente precedenti, gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica. In questa parte del lavoro l'ottica è in qualche misura diversa: punto di partenza sono in questo caso le esperienze maturate nelle attività di controllo dalle Sezioni regionali della Corte. Si tratta di casi che hanno avuto una diversa diffusione ma che per la loro particolarità consentono di mettere a nudo limiti e lacune della strumentazione e di evidenziare comportamenti delle amministrazioni in alcuni casi elusivi dei vincoli posti dalle norme di politica economica.

La segnalazione di tali fenomeni può da un lato contribuire a migliorare la normativa e dall'altro "anticipare" l'emergere di fenomeni nuovi, tali da incidere sull'efficacia delle norme poste a presidio del contributo delle amministrazioni pubbliche agli obiettivi di stabilità e crescita.

Le difficoltà del Patto di stabilità interno

1. Nell'analisi dei risultati del Patto di stabilità interno alle Sezioni regionali della Corte è affidato il compito di verificare le ragioni che hanno portato al mancato raggiungimento dell'obiettivo e di analizzare gli interventi correttivi posti in essere dagli enti che hanno violato la disposizione finanziaria.

A seguito delle verifiche effettuate in relazione all'esercizio 2008 ed ai primi dati di quello 2009 sembrerebbe emergere che le difficoltà nel rispetto del Patto sono ascrivibili in misura maggiore all'entità dei pagamenti in conto capitale che sono cresciuti in misura maggiore rispetto a quelli del periodo assunto a base di calcolo, in numerosi casi in conseguenza di impegni regolarmente assunti in anni nei quali il Patto era stato rispettato. I casi più interessanti che pongono in evidenza alcune criticità nell'impostazione attuale della disciplina del Patto sono quelli degli enti che nel 2007 e nel 2008 hanno mantenuto la spesa corrente in linea con quella impegnata negli esercizi precedenti, non hanno assunto nuovi impegni in conto capitale, se non in misura limitata, ma non hanno raggiunto l'obiettivo del saldo finanziario previsto dalla disciplina vincolistica perché hanno effettuato pagamenti in misura superiore a quella prevista dal saldo obiettivo unicamente perché sono maturati debiti nei confronti di fornitori per somme impegnate in esercizi anteriori al 2006 (nei quali, peraltro, le regole del Patto basate sul tetto di spesa agli impegni in conto capitale erano state osservate).

Gli enti in questione si sono trovati nella difficile condizione di scegliere se rispettare il Patto e non effettuare i pagamenti, rischiando maggiori oneri (interessi moratori ed eventuali spese legali) e, in ogni caso, mettendo in difficoltà i fornitori, o effettuare i pagamenti e non rispettare la disciplina finanziaria vincolistica.

In stretto collegamento e quale sviluppo della questione delineata sopra, un'altra analisi condotta dalla Corte, anche per il tramite della funzione consultiva, è quella che ha permesso di individuare un fenomeno particolare: l'adozione da parte di alcuni enti di modalità amministrative che consentano un rispetto formale del Patto ma che, in sostanza, risultano elusive.

Si tratta di una questione delicata poiché, da un lato, riguarda scelte amministrative di competenza esclusiva degli enti ma, dall'altro, queste attività finiscono col condizionare la concreta applicazione delle norme di finanza pubblica e creare disparità fra gli enti che le adottano rispetto a quelli che applicano in modo diretto le previsioni normative.

Gli esempi sono molteplici e, in relazione ad alcuni di essi, la Corte si è espressa, anche recentemente.

In relazione alle questioni inerenti il rispetto del saldo finanziario relativo ai pagamenti in conto capitale è stata esclusa, in particolare, la liceità del contratto di accollo di debiti dell'ente pubblico, concluso fra quest'ultimo ed un istituto bancario, finalizzato a differire ad esercizi successivi i pagamenti di debiti scaduti e permettendo, in questo modo, il rispetto (formale) della disciplina del Patto¹.

Infatti, è stata prospettata la possibilità che un ente locale, al fine di rispettare il limite dei pagamenti in conto capitale e non superare il saldo obiettivo fra entrate e uscite, incaricasse un istituto bancario di effettuare i pagamenti ai fornitori (di lavori, servizi, forniture) per proprio conto, impegnandosi a versare al soggetto finanziatore il relativo importo, maggiorato di interessi.

Si tratta di una forma elusiva della disciplina del Patto che, oltretutto, comporta maggiori oneri per l'ente.

Ancora più elusiva e priva di alcuna valida ragione giustificatrice sarebbe la stessa operazione se effettuata con l'ausilio di società interamente partecipate dall'ente, utilizzate impropriamente quali soggetti finanziatori dell'ente di riferimento.

Sempre in relazione al differente regime che vige per le spese correnti (competenza) e per quelle in conto capitale (cassa) sono stati sollevati dubbi in ordine all'utilizzo del contratto di leasing immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche (il valore dell'opera non viene pagato per cassa nel corso della costruzione, ma diluito quale spesa corrente nell'arco temporale del contratto), laddove il ricorso a questo contratto comporti maggiori oneri per l'Amministrazione, soprattutto in relazione ad un'opera a riscatto obbligato (per motivi giuridici di appartenenza del bene alla p.a. o contrattuali)².

Anche il rapporto fra ente locale e società partecipate che operano con il meccanismo dell'*in house*, nell'attesa della concreta attuazione delle disposizioni legislative che prevedono che anche queste ultime siano sottoposte alla disciplina del Patto³, si presta a fenomeni elusivi, laddove l'ente pubblico conferisca beni di sua proprietà alla società ed incarichi quest'ultima di attivare investimenti o di svolgere

¹ Sez. riun. 12 aprile 2010, n. 9. Si tratta della prima significativa pronuncia emessa in sede di orientamento generale ai sensi dell'art.17, comma 31 della legge 3 agosto 2009, n. 102. In relazione alla procedura ed ai presupposti di questo nuovo istituto si rinvia alla delibera n. 8 che le Sezioni riunite hanno emesso in pari data.

² Sez. contr. Lombardia 21 dicembre 2009, n. 1139.

³ Al riguardo la Sez. contr. Piemonte, con delibera n. 2 marzo 2010, n. 14 e la Sez. contr. Toscana, con delibera n.45 14 aprile 2010 hanno precisato che sino a che non sarà emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'apposito regolamento attuativo che ne definisca le modalità e la relativa modulistica, l'assoggettamento al patto di stabilità delle partecipate degli enti locali non sarà operativo.

servizi strumentali. Sono numerosissimi gli enti, anche con popolazione di poco superiore ai 5.000 abitanti che hanno conferito la gestione di servizi manutentivi vari a società da loro appositamente costituite che, molte volte, sono in situazioni di perdita o, comunque, di debito verso l'ente costitutore che, però, anche grazie alla dislocazione di attività all'esterno osserva il Patto⁴.

Le sanzioni o limitazioni amministrative conseguenti al mancato rispetto del Patto

2. A seguito della reintroduzione ad opera dell'art. 77bis del DL n. 112 del 2008 delle sanzioni o limitazioni all'attività amministrativa a carico degli enti che non abbiano rispettato il Patto di stabilità, le Sezioni regionali risultano impegnate su un duplice fronte.

Da un lato verificano che gli enti che non hanno rispettato il Patto adottino nell'esercizio successivo le specifiche sanzioni o limitazioni amministrative. Peraltro, stante il meccanismo legislativo attuale se anche viene accertato un inadempimento non sono previsti interventi correttivi o sanzionatori.

Dall'altro, mediante la funzione consultiva, hanno indicato agli enti specifiche modalità applicative, interpretando la disposizione legislativa anche in relazione alle finalità che il legislatore intendeva perseguire.

E, in particolare:

- con riferimento al divieto di assunzione di nuovo personale si è precisato che lo stesso riguarda l'instaurazione di qualsiasi tipologia di rapporto di lavoro, indipendentemente dalla tipologia e dalla qualificazione⁵, ivi compresa *“la trasformazione a tempo pieno di rapporti di lavoro di personale assunto con contratto di lavoro a tempo parziale”*⁶;

- in relazione al contenimento della spesa corrente si è precisato che il legislatore ha voluto introdurre un meccanismo rigido che opera in modo indifferenziato sulla spesa corrente, tipica componente di spesa, di solito estremamente rigida, utilizzata dagli enti sia per le ordinarie esigenze gestionali che per raggiungere gli obiettivi di politica amministrativa locale⁷ e, pertanto, nella previsione legislativa rientrano tutte le componenti di spesa comprese quelle finanziate con contributi provenienti da altri enti (ad esempio: Regione)⁸;

- in merito alle modalità di calcolo della decurtazione dell'indennità degli amministratori locali si è precisato che la stessa opera sull'indennità in concreto percepita e non su quella teoricamente percepibile⁹.

⁴ Trattando specificamente più avanti dei rapporti finanziari fra ente costitutore e società si vedrà come, in assenza della previsione obbligatoria di un bilancio consolidato, alcuni enti, proprio in conseguenza dei rapporti finanziari con le società si avvicinino a situazioni di squilibrio finanziario.

⁵ Sez. contr. Veneto 15 gennaio 2010, n. 6; Sez. contr. Emilia Romagna, 27 gennaio 2009, n. 2

⁶ Sez. contr. Piemonte, 16 marzo 2010, n. 19

⁷ Sez. contr. Lombardia, 14 ottobre 2009, n. 813

⁸ Sez. contr. Piemonte, 16 marzo 2010, n. 21

⁹ Sez. contr. Piemonte, 16 marzo 2010, n. 20; Sez. contr. Veneto, 11 febbraio 2009, n. 15.

3. Più complessa si è rivelata la verifica del divieto di ricorrere all'indebitamento per la realizzazione di opere pubbliche nell'esercizio successivo a quello nel quale non è stato rispettato il Patto.

Al riguardo se anche è dato riscontrare una quasi generale osservanza del divieto (perlomeno dal punto di vista formale) va tuttavia segnalato che alcuni enti sembrano puntare ad eludere il divieto utilizzando impropriamente alcuni strumenti contrattuali o gestionali, di per sé leciti ed ammessi dall'ordinamento.

In base alle verifiche effettuate ed in corso di completamento, sembrano prestarsi a questa finalità, e in concreto risultano adottati a questo scopo da alcuni enti, il leasing immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche, il *project financing* e i procedimenti di (asserita) valorizzazione dei beni immobili degli enti territoriali attraverso la cessione a società interamente partecipate dall'ente stesso.

Come accennato, si tratta di strumenti contrattuali e gestionali previsti dall'ordinamento il cui utilizzo è sicuramente lecito, in linea generale, ponendosi, però, alcuni seri problemi qualora si ricorra ad essi con finalità elusiva della disciplina relativa all'indebitamento ovvero del rispetto del Patto di stabilità.

Il leasing immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche costituisce un'opportunità di coinvolgimento di capitali privati, sempre che vengano mantenute ferme le caratteristiche essenziali del contratto, che la realizzazione riguardi un'opera suscettibile di proprietà privata e che l'ente pubblico abbia la facoltà, e non l'obbligo, di riscattare il bene al termine del contratto e sempreché sia dimostrata la convenienza economica e finanziaria dell'operazione rispetto ad altre forme di investimento. Qualora non ricorrano queste caratteristiche e, di fatto, l'ente sia tenuto a riscattare il bene, al di là della qualificazione giuridica, si è in presenza di un'operazione di finanziamento che rientra, a tutti gli effetti, nell'ambito del debito dell'ente territoriale interessato.

Analizzando i bilanci di previsione per il 2009 e verificando le prime operazioni poste in essere da alcuni enti, sono state precisate le indicazioni di carattere generale in ordine alle caratteristiche che deve presentare quest'operazione affinché non sia elusiva dei limiti legislativi all'indebitamento ed alla disciplina del Patto di stabilità¹⁰.

I timori che erano posti alla base delle verifiche intraprese hanno trovato conferma nella richiesta che, in sede consultiva, un Comune veneto inadempiente al Patto nel 2009 ha posto alla locale Sezione, la quale ha ritenuto incompatibile con il divieto di indebitamento il ricorso al leasing per la realizzazione di alcune spese di investimento¹¹.

Anche il *project financing* è un valido strumento di coinvolgimento dei privati per la realizzazione di opere pubbliche, purchè l'opera venga realizzata integralmente con capitali privati, limitando la eventuale contribuzione pubblica ad importi non significativi.

Nelle prassi operative è dato riscontrare contratti nei quali l'intervento pubblico è elevato, superando anche la metà del valore dell'opera. Si tratta di un uso improprio del contratto, anche in relazione ai parametri stabiliti in sede comunitaria in relazione alle partnership pubblico-private. In questi casi il finanziamento non può che essere trattato contabilmente come debito dell'ente e, pertanto, sussistono dubbi in ordine al suo utilizzo nell'anno successivo al mancato rispetto del Patto.

¹⁰ Sez. contr. Lombardia, 21 dicembre 2009, n. 1139.

¹¹ Sez. contr. Veneto, 23 marzo 2010, n. 40.

Negli ultimi anni si sono moltiplicati gli interventi normativi diretti a favorire operazioni di valorizzazione dei beni immobiliari anche degli enti territoriali. Al riguardo, basti pensare alla previsione di carattere generale contenuta nell'art. 58 del DL 112/2008.

A seguito delle attività di verifica, è emerso che alcuni enti hanno posto in essere operazioni triangolari con società partecipate con la finalità esclusiva di reperire risorse finanziarie, senza giungere ad un'effettiva vendita del patrimonio. In alcuni casi, le società partecipate sono ricorse ad indebitamento per acquisire i beni immobili e versare il corrispettivo agli enti di riferimento.

Se si tiene conto che gli enti locali presumibilmente hanno rilasciato fidejussione per garantire il mutuo concesso dagli istituti di credito alle società partecipate ci si rende conto che, in questi casi, non si è in presenza di effettive operazioni di valorizzazione del patrimonio, ma di attività destinate ad ottenere risorse da parte di enti che, con ogni probabilità, non potevano ricorrere al debito.

La gestione del debito

4. In linea di massima gli enti locali rispettano i limiti finanziari all'indebitamento posti dall'art. 204 del TUEL. In aumento sono le situazioni nelle quali è stata accertata una crescente progressione del debito, sia pure entro i limiti stabiliti dal TUEL, che, in presenza di altre anomalie gestionali, ha spinto la Corte a rivolgere all'ente una specifica segnalazione affinché venissero adottati interventi correttivi per riequilibrare le gestioni.

Più delicato è l'aspetto delle verifiche in ordine all'effettiva destinazione delle somme prese a debito al fine di accertare il rispetto della previsione contenuta nell'art. 119 Cost. (che, come noto, vieta di ricorrere al debito per spese diverse da quelle di investimento).

Da un punto di vista formale risulta sempre che il debito sia diretto a finanziare investimenti, ma dalle analisi compiute sembrerebbe che la distinzione fra manutenzioni ordinarie e straordinarie non sia sempre intesa correttamente e non è infrequente che alcuni enti individuino come straordinarie attività che, in realtà, rivestono carattere ordinario.

Inoltre, è stato escluso che possa ricorrersi all'indebitamento per finanziare un disavanzo di amministrazione¹².

La gestione di tesoreria

Sempre in relazione alla verifica dell'andamento dell'indebitamento, particolare attenzione è dedicata alla gestione di tesoreria degli enti, che è elemento estremamente significativo per l'analisi della gestione finanziaria, soprattutto se considerata in relazione al mantenimento nel bilancio di elevati stock di residui attivi di Titolo I° e III°.

Il dato riscontrato con maggior frequenza è quello degli enti che, contravvenendo, di fatto, alla previsione risultante dall'art. 222 TUEL, utilizzano in via continuativa, per tutto l'esercizio o anche per più anni, elevati importi a titolo di anticipazione di

¹² Sez. contr. Basilicata, 11 marzo 2009, n. 5.

tesoreria¹³. In genere, si tratta di enti che presentano squilibri gestionali in presenza di avanzi di amministrazione sulla cui reale consistenza sono leciti molti dubbi e che, se non modificati, possono condurre al dissesto e, comunque, alla formazione di fatto di un debito occulto.

La finanza derivata

In relazione alla gestione del debito, uno dei principali strumenti utilizzati in questi anni dagli enti territoriali è stato il ricorso ad operazioni di finanza derivata.

In attesa che venga emanato il Regolamento del Ministro dell'Economia e delle finanze previsto dall'art. 3 della legge finanziaria per il 2009, la Corte ha proseguito nel monitoraggio e nella verifica delle operazioni concluse negli anni scorsi dagli enti territoriali.

Rimandando all'analisi contenuta nella memoria depositata dalla Corte nel corso dell'audizione svoltasi il 19 febbraio 2009 dinanzi alla V Commissione permanente del Senato è opportuno rilevare che in costanza del divieto normativo di concludere nuove operazioni e di procedere a rinegoziazioni di quelle in essere, numerosi enti hanno approfittato dell'andamento più favorevole dei mercati finanziari per addivenire alla chiusura dei contratti in essere.

Le Sezioni regionali hanno effettuato un monitoraggio ed una verifica della gran parte delle operazioni concluse dai singoli enti, indirizzando a ciascuno di essi specifiche indicazioni in merito ai principali problemi e criticità, che sono state segnalate già al Parlamento con la relazione 18 febbraio 2009, depositata dalla Corte presso la VI^a Commissione Finanze – Tesoro del Senato, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, recentemente conclusa, sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni.

Molto opportuna sembra essere l'esclusione della possibilità di procedere ad emissioni obbligazionarie con restituzione del capitale in un'unica soluzione al termine del periodo contrattuale, introdotta dall'art. 61 DL 112, poiché dall'esame condotto in relazione alle modalità di costituzione e di gestione dei fondi di ammortamento costituiti da alcuni enti (Regioni, Province e Comuni) ed affidati in gestione, in numerosi casi, ad istituzioni bancarie internazionali sono emersi vari profili di criticità, fra i quali, da ultimo, quelli inerenti l'acquisto di titoli del debito pubblico emessi da Stati, anche appartenenti all'U.E., che versano in situazioni finanziarie che presentano crescenti difficoltà.

Al riguardo, infatti, anche a seguito della recente situazione di crisi che sta interessando i mercati finanziari europei, occorre prestare particolare attenzione alla gestione dei contratti all'interno dei quali sono stati previsti fondi di ammortamento (*sinking fund*) gestiti da istituzioni bancarie, anche internazionali, all'interno dei quali sono stati acquistati titoli di paesi dell'area Euro che attualmente sono in difficoltà. Potrebbe essere opportuno che gli enti interessati si attivino al fine di verificare la possibilità di rivedere la composizione futura dei fondi, limitando la possibilità di acquisto di titoli dei Paesi con struttura finanziaria più forte e, comunque, prevedendo l'acquisto di quote di titoli emessi da primarie istituzioni finanziarie internazionali, quali la BCE o la BEI.

¹³ Sez. contr. Calabria 5 marzo 2010, n. 65; Sez. contr. Puglia, 22 luglio 2009, n. 90; Sez. contr. Lombardia, 21 aprile 2010, n. 502.

Questioni e problemi contabili

5. Nell'ambito dell'analisi dei bilanci di previsione e dei rendiconti svolta ai sensi dell'art. 1, co. 166 della legge finanziaria per il 2006, le Sezioni regionali hanno posto particolare attenzione ai profili sostanziali della gestione contabile, senza soffermarsi sulle questioni puramente formali.

In particolare, considerati i potenziali effetti negativi viene svolta una specifica verifica in ordine al mantenimento di un effettivo equilibrio di bilancio e degli elementi che possono incidere negativamente sulla situazione finanziaria degli enti, anche in relazione a quelli che a prima vista non presentano squilibri evidenti.

In questa direzione uno degli elementi presi in esame è quello dell'avanzo di amministrazione e della sua composizione, con riferimento alla sussistenza reale dei crediti che concorrono a formare i residui attivi, in specie dei Titoli I° e III°.

L'avanzo di amministrazione e la gestione dei residui

Gli enti che presentano un formale disavanzo di amministrazione che obbliga ad adottare i provvedimenti previsti dagli artt. 188 e 193 del TUEL non sono numerosi, mentre sono molti di più quelli che, se anche si trovano in una situazione formale di avanzo, presentano, di fatto, elementi che incidono negativamente sulla gestione finanziaria inducendo dubbi sulla sussistenza di un reale avanzo.

L'esame del rendiconto dei Comuni e delle Province evidenzia che, in molti casi, gli enti presentano avanzi di amministrazione, anche non elevati, in presenza di residui attivi particolarmente alti e risalenti negli anni.

Sono stati attivati, quindi, specifiche verifiche e controlli sugli avanzi di amministrazione, condotti partendo da un'analisi non formale dei residui (sussistenza del titolo giuridico) ma sostanziale (effettiva recuperabilità del credito), al fine di individuare l'effettiva situazione finanziaria dei singoli enti.

A seguito delle analisi svolte i singoli Enti, unici responsabili delle loro politiche di bilancio, vengono invitati dalle Sezioni ad *“adottare un costante e attento monitoraggio al fine di verificare”* se il mantenimento in bilancio di residui attivi e passivi risalenti a più di quattro o cinque anni *“sia indicativo della sussistenza di ritardi nelle riscossioni e nei pagamenti (o nei procedimenti amministrativi presupposti), i quali determinerebbero l'esigenza dell'adozione di ogni opportuno provvedimento diretto a migliorare la capacità dell'ente di acquisire e di spendere le risorse, ovvero siano rivelatrici della conservazione di partite inesigibili o insussistenti che potrebbe essere foriera di ripercussioni sugli equilibri di bilancio; in tale ultimo caso si renderebbe necessario un rigoroso periodico riaccertamento tanto dei residui attivi (che, nel caso conduca all'eliminazione di residui insussistenti o di dubbia esigibilità, deve comunque recare adeguata motivazione dei responsabili dei servizi: cfr. punto 31 del principio contabile n. 2), quanto dei residui passivi (si confronti quanto esplicitato ai punti 58 e seguenti del principio contabile n. 3) finalizzata al mantenimento dei soli residui per i quali sussistano tutti i presupposti di legge e, per questi, ad adottare gli opportuni provvedimenti tesi a superare ogni eventuale ingiustificato ritardo nei procedimenti di acquisizione dell'entrata e di erogazione della spesa”*¹⁴.

Frequente è il suggerimento di riverificare le procedure di riaccertamento al fine di eliminare quelli di dubbia esigibilità dal conto del bilancio e, ove il credito non sia ancora prescritto, procedere alla sua iscrizione nel Conto del Patrimonio tra le attività

¹⁴ Sez. contr. Basilicata, 26 marzo 2009, n. 15. Lo stesso invito e le stesse conclusioni sono rivolte agli enti da tutte le Sezioni regionali. A puro titolo di esempio: Sez. Calabria, 2 marzo 2010, n. 51; id, 5 giugno 2009, n. 405; Sez. contr. Sardegna, 27 luglio 2009, n. 44; Sez. contr. Toscana 30 giugno 2009, n. 106.

per “*Immobilizzazioni finanziarie*” sino al compimento del termine prescrizione o all’accertamento della inesigibilità¹⁵.

I proventi derivanti da permesso a costruire

La contabilizzazione e l’effettiva utilizzazione nell’ambito della gestione finanziaria degli enti dei proventi derivanti da oneri di urbanizzazione pongono alcuni problemi poiché le criticità inerenti questa risorsa sono aumentate negli ultimi anni e rischiano di aggravarsi ulteriormente, anche in relazione alla recente crisi che ha colpito, fra gli altri, il settore immobiliare.

Dagli accertamenti eseguiti è emerso che molte previsioni contenute nei bilanci relativi all’esercizio 2009 si sono rivelate sovrastimate, con conseguenti difficoltà finanziarie per gli enti interessati.

Al riguardo, è necessario segnalare, che se, sostanzialmente, quasi tutti gli enti rispettano il limite massimo di utilizzazione di questa risorsa, molti sono quelli che destinano percentuali elevate alla spesa corrente, in contrasto con quella che è la tendenza legislativa a privilegiare la destinazione degli oneri alla spesa in conto capitale.

Proprio a questo proposito si segnala che molti Comuni stanno incontrando difficoltà nella predisposizione del bilancio pluriennale 2010–2012 poiché, in base alla disciplina vigente, la possibilità di destinare questi oneri, sia pure solo in parte, a spesa corrente viene a cessare nel 2010 e sembra che, in attesa di eventuali interventi legislativi, alcuni Enti prevedano, comunque, la destinazione di una percentuale degli oneri a spesa corrente.

Un’anomalia da mettere in rilievo e che è stata accertata in base alle verifiche effettuate è data dalla circostanza che alcuni enti, in violazione delle disposizioni prudenziali contenute nei Principi contabili, iscrivono come accertabili le entrate derivanti da tali proventi prescindendo da un’attenta valutazione circa il grado di effettiva realizzazione delle stesse, con conseguenze negative in relazione agli equilibri di bilancio ed al formarsi di elevate masse di residui attivi e forti squilibri di cassa e con il ricorso, in alcuni casi, ad anticipazioni di cassa.

I proventi da sanzioni amministrative

Altra risorsa il cui utilizzo presenta problemi, accertati e verificati in numerose occasioni dalle Sezioni regionali, è quella relativa ai proventi derivanti da sanzioni per violazione del Codice della strada.

I problemi che si pongono sono di due tipi.

Il primo è dato dalla circostanza che, come noto, vi è un notevole sfasamento temporale fra la fase dell’accertamento e quella della riscossione (in molti casi solo eventuale), anche perché sono stati segnalati dagli stessi enti numerosi problemi con i concessionari della riscossione ai quali vengono affidati i ruoli che non sempre sono riscossi tempestivamente.

La mancata riscossione incide sull’ammontare dei residui e sull’equilibrio di bilancio, poiché l’avanzo di amministrazione risulta composto, in parte, da risorse la cui riscossione non è certa.

Il secondo, è dato dall’utilizzo in concreto che, in base alla disposizione contenuta nell’art. 208 Codice della Strada, deve essere indirizzato in misura pari al 50% ad

¹⁵ Sez. contr. Calabria, 22 maggio 2009, n. 395.

interventi connessi all'educazione stradale e al miglioramento della circolazione e della sicurezza sulla strada, e questo non sempre accade¹⁶.

Il personale ed i vincoli di finanza pubblica

6. Soprattutto a partire dal 2004 sono stati introdotti numerosi limiti e vincoli alla spesa per il personale che è stata considerata, a tutti gli effetti, quale elemento essenziale delle manovre di finanza pubblica necessarie per garantire il rispetto dei parametri finanziari previsti a livello europeo e, più in generale, il contenimento della spesa pubblica.

L'attività delle Sezioni regionali della Corte si è sviluppata al riguardo in relazione a due profili distinti, sia pure collegati.

Da un lato, ha fornito indicazioni interpretative in relazione alle difficoltà applicative incontrate dagli enti locali, anche in considerazione del fatto che la disciplina legislativa fornisce indicazioni di principio, senza entrare nel merito dei singoli aspetti. Sono stati individuati, in questo modo, i parametri per calcolare il complessivo ammontare della spesa, precisati i termini temporali degli anni di riferimento individuati come basi di calcolo, delineate le tipologie di spesa da conteggiare¹⁷.

Dall'altro, le Sezioni regionali hanno verificato il rispetto dei parametri per il tramite dei questionari sui bilanci di previsione e sui rendiconti, rilevando sia le irregolarità che si sono verificate, causate soprattutto dalla rigidità del meccanismo che prende a riferimento la spesa degli anni precedenti. Particolari problemi si sono riscontrati negli enti di minori dimensioni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) che ancora nel 2010 avranno quale parametro di riferimento la spesa sostenuta nel 2004.

Al riguardo, non è da escludere che il rispetto di un livello di spesa riferito al 2004 implichi che alcuni enti per far fronte a particolari esigenze sopravvenute adottino comportamenti elusivi ricorrendo impropriamente ad incarichi di collaborazione.

Da ultimo, è necessario segnalare che la rigidità del meccanismo potrebbe essere forse superata dall'emanazione del d.p.c.m. previsto dall'art. 76 del DL n. 112/08, convertito nella legge n. 133 che, ad oggi, nonostante sia trascorso il termine previsto dalla citata disposizione legislativa, non è stato ancora emanato.

Gli incarichi esterni

7. Particolare attenzione è stata prestata dalle Sezioni regionali alla materia degli incarichi e consulenze, con specifico riferimento sia ai regolamenti che gli enti locali devono adottare e trasmettere alle Sezioni regionali, in base alla previsione contenuta nell'art. 3, co. 57 della legge finanziaria per il 2008, che all'esame dei singoli atti.

¹⁶ Sez. contr. Toscana, 11 febbraio 2010, n. 8.

¹⁷ Le delibere che hanno affrontato questi aspetti sono numerose, soprattutto in sede consultiva. In relazione alle peculiarità della normativa regionale che ha adattato la disciplina nazionale: Sez. contr. Sardegna, 12 aprile 2010, n. 17; id, 28 settembre 2009, n. 61

Oltre ad alcune delibere di indirizzo con le quali, anche in relazione alla successiva evoluzione della disciplina in materia di incarichi esterni, sono state fornite indicazioni in ordine al contenuto degli stessi¹⁸, le Sezioni regionali hanno avviato un puntuale esame dei regolamenti emanando specifiche delibere di segnalazione agli enti, indicando le difformità che ciascun regolamento presentava rispetto ai principi che regolano questa particolare materia¹⁹.

La più parte degli enti ha recepito le richieste di modifica, integrando i regolamenti in questione e trasmettendoli nuovamente alle Sezioni regionali.

Uno dei principi più importanti che è stato alla base delle pronunce delle varie Sezioni ha riguardato le modalità di scelta dei soggetti ai quali affidare gli incarichi e, in proposito la giurisprudenza contabile si è attestata sulla conclusione che costituisce criterio generale di assegnazione degli incarichi esterni, una procedura comparativa per la valutazione dei curricula con criteri predeterminati, certi e trasparenti, in applicazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'articolo 97 della Costituzione. Con la conseguenza che l'affidamento diretto non può che rappresentare un'eccezione, da motivarsi di volta in volta nella singola determinazione di incarico con riferimento all'ipotesi in concreto realizzatasi, e può considerarsi legittima solo ove ricorra il requisito della "estrema urgenza" connessa alla realizzazione dell'attività discendente dall'incarico, ovvero quando l'amministrazione dimostri l' "unicità soggettiva", cioè di avere necessità di prestazioni professionali tali da non consentire forme di comparazione con riguardo alla natura dell'incarico, all'oggetto della prestazione ovvero alle abilità/conoscenze/qualificazioni dell'incaricato. E, sempre a questo proposito è stato precisato che non può legittimare l'esclusione della procedura comparativa il riferimento a leggi speciali regolanti settori diversi dell'azione amministrativa, quali, ad esempio, i servizi in economia o i lavori pubblici o i programmi cofinanziati dalla Comunità europea.

In sede di controllo successivo sono stati esaminati i singoli atti di conferimento, anche per vagliarne la conformità rispetto ai regolamenti approvati da ciascun ente.

I rapporti finanziari e gestionali con gli organismi partecipati

8. L'esternalizzazione di servizi e di attività da parte degli enti territoriali è stato negli ultimi anni un fenomeno in continua e rapida crescita, sospinto non solo dalla ricerca delle migliori e più efficienti forme organizzative ma anche, come si è verificato in concreto, dallo scopo di aggirare vincoli normativi in ordine al Patto di stabilità ed a particolari spese (soprattutto quelle di personale), ritenuti troppo rigidi dagli enti.

Da tale tendenza sono derivate distorsioni sul piano della significatività dei dati contabili di alcuni Comuni e Province e, in alcuni casi, anche un uso improprio dello strumento societario.

L'esternalizzazione di servizi e di attività è avvenuta, principalmente, tramite la costituzione e partecipazione ad organismi societari, anche se ultimamente sembra essere in aumento il ricorso ad altri organismi, utilizzati impropriamente.

Si tratta di un fenomeno particolare originato, presumibilmente, dalla circostanza che, a partire dal 2007, sono stati imposti limiti legislativi piuttosto rigidi in ordine sia

¹⁸ Sez. Autonomie, 24 aprile 2008, n. 6

¹⁹ Sez. contr. Sardegna, 27 novembre 2009, n. 123;.

alla partecipazione che all'organizzazione delle società. Alcuni enti, interpretando in modo restrittivo i vincoli, ritengono che i predetti limiti non ricorrano in relazione ad altri organismi, quali a puro titolo di esempio le fondazioni²⁰. Siccome in molti casi a questi soggetti vengono conferiti servizi ed attività analoghi a quelli svolti dalle società, potrebbe essere opportuno che i vincoli normativi venissero estesi a tutti gli organismi che, indipendentemente dalla forma giuridica nella quale sono costituiti, operano in attività strumentali a quelle degli enti di riferimento utilizzando risorse pubbliche.

Dalle analisi svolte dalle Sezioni regionali è emerso che sono numerose le società che chiudono il bilancio con perdite di esercizio, che, di fatto, da un lato incidono attraverso il risultato della gestione operativa, sugli equilibri di bilancio dell'ente locale e, dall'altro, in sede di ricapitalizzazione della società o di liquidazione possono generare oneri straordinari anche di importo elevato per l'ente locale.

Secondo quanto verificato dalla Corte, è mancato, in molti casi, un attento monitoraggio da parte degli enti soci finalizzato alla valutazione dell'opportunità di dismissione o di riduzione delle quote di partecipazione nel caso di risultati di gestione negativi, soprattutto quando estesi a numerosi esercizi finanziari.

E' stato inoltre oggetto di rilievi specifici il mantenimento di società sottocapitalizzate e costantemente in perdita, non operative, che, invece di essere liquidate, subiscono talvolta soltanto una trasformazione di forma giuridica e permangono in vita con il medesimo oggetto sociale²¹.

Nei casi nei quali reiterate e crescenti perdite abbiano causato una situazione patrimoniale negativa determinando il fallimento o la messa in liquidazione della società è stata contestata la mancata attivazione di precedenti verifiche da parte dell'ente locale socio dirette ad accertare e contestare le responsabilità e, soprattutto la mancata adozione di specifici provvedimenti²².

Sempre in relazione alla necessità di coprire le perdite degli organismi societari, le Sezioni regionali hanno osservato che non trattandosi di un investimento non è possibile ricorrere a risorse in conto capitale ma è necessario utilizzare unicamente risorse di tipo corrente²³. E alla stessa stregua non è possibile ricorrere al debito fuori bilancio in presenza di deficit societario rilevato in sede di liquidazione della società, non trattandosi di deficit o perdita di funzionamento (ipotesi che giustifica il ricorso al debito fuori bilancio) ma conseguente alla chiusura della società. Pertanto, l'unica forma di copertura possibile in detta fattispecie passa attraverso l'iscrizione in bilancio di risorse ordinarie, in sede di bilancio di previsione o di riequilibrio o di assestamento²⁴.

Un ultimo fenomeno che merita di essere preso in considerazione è quello dell'elevato incremento del numero di società holding che gli enti locali stanno costituendo.

Se da un lato è comprensibile il ricorso alle società holding per gli enti di maggiori dimensioni che vantano numerose partecipazioni societarie al fine di avere un sistema gestionale e di controllo maggiormente razionale, forti dubbi insorgono laddove emerge che il ricorso a questa tipologia societaria è diffuso anche in enti di dimensioni minori che hanno poche partecipazioni. Il ricorso alle società holding in questi casi è dovuto presumibilmente alla circostanza che i limiti legislativi in ordine alla partecipazione ed

²⁰ Sez. contr. Lombardia, 21 dicembre 2009, n. 1138.

²¹ Sez. contr. Lombardia, 27 maggio 2009, n. 245.

²² Sez. contr. Campania, 23 luglio 2009, n. 8; Sez. contr. Calabria, 10 marzo 2010, n. 78.

²³ La giurisprudenza contabile sul punto è consolidata.

²⁴ Sez. contr. Lazio, 7 ottobre 2008, n. 46.

all'organizzazione delle società pubbliche sono riferiti unicamente alle “*società partecipate direttamente dagli enti locali*”. In questo modo mentre i vincoli vengono osservati dalle holding, probabilmente non vi è lo stesso grado di rispetto nelle società partecipate operative.

I tributi locali

9. La Corte, in adempimento di quanto previsto da alcune recenti previsioni legislative, nel corso del 2008 e del 2009 ha condotto l'esame delle disposizioni inerenti i controlli sui tributi locali accertando, nella sostanza e salvo pochi casi, il rispetto del disposto normativo che ha previsto il divieto di innalzare le aliquote dei tributi locali ed avviando le attività di attestazione in ordine all'ammontare del gettito dell'Ici prima casa²⁵.

In sede consultiva sono state fornite agli enti specifiche interpretazioni in relazione alle modalità operative del blocco delle addizionali, introdotto dalla legislazione finanziaria recente, precisando che la sospensione non opera in relazione “*ad ogni maggiorazione di tributo che l'amministrazione comunale abbia inserito nei propri documenti programmatori della spesa, purché tempestivamente approvati, ovvero il bilancio di previsione annuale ed il bilancio pluriennale ... Il bilancio pluriennale degli enti locali ha funzione essenzialmente programmatoria, è redatto in termini di competenza per un periodo non inferiore a tre anni, con l'osservanza dei principi stabiliti dall'art. 162 T.U.E.L. ad eccezione del criterio dell'annualità. La ratio della norma di salvaguardia è allora insita nella tutela della tempestiva attività programmatoria dell'ente e si pone come ulteriore esplicitazione del principio di irretroattività della legge, ai sensi dell'art.11 delle Preleggi al codice civile. In caso contrario, la norma finanziaria successiva inciderebbe su decisioni già maturate in seno all'organo consiliare del comune, vulnerando l'efficacia del principio della programmazione*”²⁶.

²⁵ Al riguardo meritano di essere segnalate la delibera di indirizzo della Sezione Autonomie 22 giugno 2009, n. 8.

²⁶ Sez. contr. Abruzzo, 1° aprile 2010, n. 12; Sez. contr. Lombardia, 20 novembre 2008, n. 92.

Le deliberazioni della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato

1. La Corte dei conti ha concentrato, negli ultimi anni, l'attenzione sulla attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio statale dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella maggiormente garantita, governata – come è – da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato.

Segnali di preoccupazione emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni. A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – ricollegabile in parte all'intreccio tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria – che talora finiscono per incorporare anche spese nuove, oltretutto riferirsi alla mera contabilizzazione di poste che hanno già prodotto i loro effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto, si è venuta formando una rilevante massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

Si tratta di un fenomeno allarmante, che sembra essere avviato a soluzione dopo l'emanazione del DL n. 78/2009, che, da un lato ha stanziato risorse per ripianare i debiti in precedenza accumulati e, dall'altro, ha introdotto una serie di regole per prevenire la formazione di ulteriori situazioni debitorie.

Accanto al giudizio di parificazione – regolato da puntuali disposizioni normative – negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto, anche in relazione agli schemi utilizzati in ambito europeo.

Per evidenziare le anomalie più rilevanti del consuntivo della spesa si è proceduto sia con lo strumento di auditing-finanziario contabile su scala generale sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in specifiche aree di intervento. Nella ormai prossima relazione annuale si darà conto degli esiti di queste due attività con riferimento al consuntivo 2009.

2. Le Sezioni Riunite in sede di controllo si pronunciano, com'è noto, sul quadro generale delle spese e delle attività riguardanti le Amministrazioni dello Stato. Una angolazione più analitica caratterizza, invece, le indagini svolte dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, che ha esaminato, nel corso degli ultimi anni, una estesa gamma di problematiche in ordine agli effetti delle manovre di contenimento della spesa in specifici ambiti gestionali e riscontrato una serie di anomalie ed inconvenienti sia nella classificazione del bilancio che nello svolgimento delle attività gestorie.

Sotto il primo profilo si segnala la relazione sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello Stato che presentano elementi di criticità. In tale articolata relazione vengono illustrate le disfunzioni connesse alle continue deroghe ai principi generali contenute soprattutto nelle leggi finanziarie annuali e che si traducono nella adozione di eterogenee regole contabili. Alcune disfunzioni di carattere contabile, originate dalla gestione della perenzione e dai tagli alle dotazioni di competenza e di cassa, si riverberano in modo diretto sulla gestione, impedendo di rispettare la

cronologia dei diversi programmi di spesa e, in alcuni casi, le stesse obbligazioni verso terzi assunte dall'Amministrazione. Particolarmente problematica appare la utilizzazione dei fondi FAS, il cui mantenimento in bilancio avviene in deroga agli ordinari principi contabili.

Risulta, d'altra parte, troppo elevata la dimensione dei residui generati da mandati informatici rimasti inestinti alla chiusura dell'esercizio; dalle rate di spese fisse rimaste insolte alla data del 31 dicembre; dagli ordinativi emessi sugli ordini di accreditamento per i quali non è consentito il trasporto.

Sul piano della classificazione è stata censurata la prassi di iscrivere le rate, parte capitale e parte interessi, di prestiti assunti o garantiti a favore di soggetti terzi, nel titolo II del bilancio, in deroga ai principi contabili vigenti, che contemplano l'allocazione nel titolo I degli interessi e nel titolo III della quota capitale. Questa irregolarità incide, ovviamente, sulla stessa composizione dell'indebitamento netto.

Un problema di carattere contabile, ma anche gestionale, riguarda il collegamento tra le risorse trasferite agli enti economici ed alle società partecipate per la realizzazione di specifici obiettivi.

Al fine di evitare che dette risorse siano stornate per finanziare spese di funzionamento dei soggetti in questione, anziché gli investimenti programmati, i trasferimenti stessi dovrebbero essere corredate dalla prescrizione indefettibile – e da correlata sanzione – circa la obbligatoria tenuta di una contabilità analitica da parte dei soggetti beneficiari gerenti bilanci economici.

3. Diversi profili di forte criticità si intrecciano nello scenario gestionale dell'indagine che ha riguardato le relazioni finanziarie tra il Ministero dell'Interno e le autonomie locali.

Rilievi vengono formulati con riferimento alle modalità di utilizzazione del TFR inoptato; alla classificazione di spesa di investimento attribuita al contributo agli enti locali sull'ammortamento dei vecchi mutui; alla classificazione di spesa di investimento agli ordinativi in favore della Cassa Depositi e Prestiti per ammortamento in conto interessi e capitale dei mutui contratti per ripianare i bilanci degli enti dissestati.

Per alcune categorie di trasferimenti vincolati le risultanze dell'indagine confermano la necessità che questa categoria di erogazioni ad enti terzi sia caratterizzata, da parte dell'Amministrazione trasferente, da appropriate procedure di verifica, al fine di evitare che l'utilizzazione dei contributi non sia conforme alla natura e alla finalità degli stessi.

Si evidenzia anche che l'ammortamento di alcuni mutui è stato oggetto di compensazione-estinzione nel regolamento dei rapporti fra lo Stato e la Cassa Depositi e Prestiti, senza che sia data dimostrazione del collegamento di tali operazioni transattive con il bilancio finanziario del pertinente esercizio e con il conto del patrimonio.

Si è infine sottolineata l'esigenza di una immediata regolarizzazione della gestione dei fondi anticipati agli enti locali.

Quest'ultimo tema è ripreso, in un ambito più generale, dalla indagine effettuata sulle gestioni sottese ai titoli di spesa emessi e non pagati negli esercizi 2007 e 2008,

che ha messo a fuoco il problema delle anticipazioni, oltre che verso i Comuni, nei riguardi delle Regioni per il finanziamento della sanità e di fondi europei.

A fronte delle criticità già riscontrate in precedenti indagini la stessa Ragioneria generale dello Stato ha auspicato iniziative di carattere amministrativo/procedurale e di innovazione normativa che consentano di ridurre il ricorso a questo strumento ai soli casi di assoluta necessità²⁷.

In ordine alla specifica indagine, sopra richiamata, la Ragioneria generale dello Stato ha affermato anche la necessità di una attenta graduazione della regolarizzazione delle relative partite, ancora contabilizzate al conto sospeso, evidenziando, contestualmente, il problema del reperimento delle risorse finanziarie per la loro riconduzione in bilancio.

In proposito va rammentato che per la parziale regolarizzazione delle partite in questione è intervenuto l'art.2, comma 250, della legge finanziaria 2010. A tal fine vengono complessivamente allocati in bilancio 2.862 milioni, nel triennio 2010-2012, per la sistemazione contabile delle partite sospese.

Con altra relazione riguardante la gestione delle risorse per l'acquisizione di opere, infrastrutture ed impianti, mezzi tecnici e logistici, delle dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri del Corpo della Guardia di Finanza e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, la Sezione del controllo ha portato la sua attenzione sul capitolo 7401 del Ministero dell'Interno, per il quale sono state evidenziate talune criticità. La stessa Ragioneria generale dello Stato aveva sollecitato il Ministero – ed anche altre Amministrazioni – ad individuare per ciascun capitolo di bilancio e per ciascun prestito le relative quote di interesse e capitale, da definirsi sulla base dei contratti in essere, al fine di separare i fondi impropriamente iscritti in una unica posta di bilancio, non correttamente classificata sotto il profilo economico. L'anomalia risulta, nel caso di specie, aggravata dal fatto che sul capitolo in parola sono allocate anche risorse per fini diversi dal rimborso prestiti.

Si è rilevata, altresì, l'incongrua iscrizione a residui – e conseguentemente evidenziato il loro improprio assoggettamento all'istituto della perenzione – delle risorse necessarie a fronteggiare le rate di ammortamento inerenti agli esercizi successivi a quello di stipula dei contratti di prestito.

Con una recente indagine è stata esaminata la gestione delle risorse statali destinate alla riduzione strutturale del disavanzo del servizio sanitario nazionale.

Nutrita è stata la serie di osservazioni al riguardo, tra cui si segnalano quelle riferite al profilo della esatta individuazione e della estinzione dei debiti; al mancato potenziamento esterno ed interno del controllo di regolarità amministrativo contabile; alla esigenza di una riforma della disciplina dell'attività di revisione; al negativo impatto delle cosiddette cartolarizzazioni; alla gestione dei creditori e dei debitori.

I rimedi normativi sequenzialmente adottati per assicurare il superamento della grave situazione esistente hanno più volte oscillato tra una impostazione di tipo strutturale ed un'altra di tipo emergenziale.

La regolarizzazione dei moduli gestionali, organizzativi e contabili delle aziende in dissesto è condizione assolutamente necessaria per un risanamento stabile e per raggiungere la trasparenza dei conti.

²⁷ Sul punto la stessa Ragioneria generale dello Stato è intervenuta con la circolare n. 1 del 12 gennaio 2010.