

Introduzione del Presidente della Corte dei Conti

L'odierna udienza delle Sezioni Riunite è solo una delle sedi in cui si esercita la funzione giurisdizionale della Corte, ma è certamente quella più peculiare perché la decisione che, al termine, viene pronunciata dà giuridica certezza alle risultanze del rendiconto dello Stato e, a norma di legge, costituisce momento procedurale necessario per la presentazione del conto consuntivo da parte del Governo al Parlamento per la sua approvazione con legge.

Viene qui perciò in evidenza anche la figura, propria della Corte, di cerniera tra Governo e Parlamento.

Come è per ogni giudizio la certezza cui approda la decisione è basata sulla documentazione a conoscenza della Corte e, per ciò stesso, è da essa delimitata.

Un compito aggiuntivo e più espansivo di vera e propria certificazione delle risultanze contabili sarebbe quanto mai utile ove si voglia dare al Parlamento e ai cittadini la certezza della veridicità e completezza dei conti predisposti dagli organi tecnici del Governo.

Occorrono a ciò due condizioni: la prima, di concreta fattibilità, è il dare, con legge, alla Corte, in sede di controllo, l'accesso diretto alle banche dati contabili di ogni pubblica amministrazione. La seconda è il potersi avere la credibilità dei risultati delle verifiche: credibilità da garantire attraverso la realizzazione della piena indipendenza, anche finanziaria, dal Governo in concreta attuazione dell'art. 100, ultimo comma, della Costituzione e realizzando quanto espresso dall'o.d.g. del Senato n. G91.100 (254a seduta – XV legislatura) votato da entrambi gli schieramenti politici.

Il giudizio di parifica, questo giudizio, è il momento di congiunzione tra il potere di controllo e la funzione giurisdizionale della Corte.

Mostra perciò, plasticamente, come queste due funzioni siano realmente i due lati di una stessa rete di protezione e garanzia della finanza pubblica.

Finanza pubblica che è bene primario perché strumentale ed indispensabile al soddisfacimento di ogni bisogno sociale, alla realizzazione delle condizioni stesse del vivere civile così che può dirsi che la tutela di essa è seconda solo a quella della vita.

Protezione necessaria perché nessuno possa usarne per scopi non consentiti dalla legge e, attraverso la funzione giurisdizionale, vi sia il deterrente per chi voglia distorcerla a proprio vantaggio ma anche il riconoscimento del corretto uso fattone dagli amministratori onesti.

Garanzia che il controllo della Corte dà ai cittadini che il denaro da essi obbligatoriamente versato attraverso le imposte venga usato in conformità e per scopi voluti dalla legge, che si raggiungano, effettivamente, gli obiettivi stabiliti dal decisore politico, che si rispettino i canoni di buona e sana gestione come richiesto anche dall'Unione Europea.

Ma il giudizio di parifica, proprio con l'unire le risultanze del controllo con la pronuncia giurisdizionale, dimostra chiaramente come è possibile - anzi è già nel sistema - che il controllo, in determinati casi e modi, possa sfociare in una decisione giurisdizionale, di mero accertamento, della Corte.

Ciò perché vi sia maggiore certezza delle risultanze del controllo; tutela dell'Amministrazione - come tale e non a protezione di singole situazioni soggettive - per le attività da essa correttamente poste in essere nella gestione; possibilità per l'amministratore locale ed anche per il contribuente di chiedere che la Corte accerti

quali siano le ragioni, di ordine solo finanziario o burocratico, che impediscono la realizzazione di opere o di programmi di spesa, previsti a beneficio della collettività, e come se ne possano rimuovere le cause al fine di evitare spreco di denaro pubblico.

E' importante, è necessario che il controllo della Corte abbia una reale effettività, nell'esplicarsi e nelle conseguenze concrete di esso.

Il Parlamento, il Governo non possono non dare alla Corte i mezzi, soprattutto giuridici, per raggiungere quell'obiettivo.

Non possono perché è avvertito fortemente dai cittadini il bisogno di un controllo reale su sprechi, su opere non compiute, su fondi stanziati e non utilizzati o male utilizzati su tante inefficienze che sono sotto gli occhi di tutti e che provocano impoverimento di risorse e di beni pubblici.

Deludere le attese dei cittadini su questi temi che sono costantemente portati all'attenzione dai mezzi di informazione e richiedono interventi normativi a costo zero, sui quali potrebbero facilmente convergere le forze politiche tanto di maggioranza quanto di opposizione, fa correre il rischio forte della sfiducia dei cittadini verso le istituzioni: sfiducia che è l'antitesi stessa, l'annullarsi del "buon governo".

Certo i magistrati della Corte sono portatori dell'interesse all'esercizio delle funzioni dell'Istituto, tuttavia un disegno di potenziamento di esse, e segnatamente del controllo, comportando necessariamente un aumento di compiti e responsabilità, in aggiunta a quelli attuali già gravosi, potrebbe anche dar luogo a qualche, eventuale, sporadico episodio di rifiuto.

Ma un tale potenziamento risponde all'interesse del Governo di dimostrare, nei fatti, che vuole porre in campo ogni mezzo possibile per ottenere il miglior funzionamento della Pubblica Amministrazione e per massimizzare i benefici risultanti da ogni spesa.

Risponde all'interesse del Parlamento di avere dalla Corte il massimo ausilio possibile, anche al fine di coordinamento del sistema complessivo di finanza pubblica, così come previsto in Costituzione, come ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale, come da ultimo espressamente normato dall'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, senza dimenticare la grande prova di fiducia che il Parlamento ha dato alla Corte disegnando per essa un particolare procedimento di disciplina regolamentare delle proprie funzioni di controllo.

Ma soprattutto un tale potenziamento risponde – ed è quel che più conta – all'interesse dei cittadini che sempre più vedono nella Corte l'istituzione capace di contribuire a dare la speranza, anzi la certezza, di un'Amministrazione via via più efficiente, più attenta ai risultati e non ai meri adempimenti.

Ove le forze politiche condividano l'obiettivo spetterà, ovviamente, al Parlamento nella sua sovranità adottare le norme ritenute più opportune, idonee anche a conciliare una maggiore efficienza della funzione del controllo con procedure che tutelino, in modo assoluto, lo status di magistrato: norme a cui la Corte adempirà con prontezza, capacità e piena e leale collaborazione, essendo ovvio che ogni magistrato della Corte senta pienamente il dovere di prestare obbedienza alla legge pur se, in ipotesi, possa ritenere preferibile un diverso disegno normativo.

Dovrà essere poi adempimento doveroso del Consiglio di Presidenza, competente per le assegnazioni di funzioni ai magistrati, individuare, per i compiti da svolgere, i magistrati professionalmente capaci e meritevoli, senza indulgere ad automatismi che deprimono i migliori e, spesso, non raggiungono gli scopi voluti.

E' con l'esprimere questi moti del mio animo, con questi auspici verso Parlamento e Governo che do ora la parola al relatore per il giudizio, Presidente Balsamo.

Considerazioni generali

INDICE

	<i>Pag.</i>
Il Rendiconto generale dello Stato per il 2007	3
La finanza pubblica nel confronto europeo	4
Le entrate	7
L'ordinamento contabile	9
La legislazione di spesa	11
L'organizzazione amministrativa e i suoi addetti	12
La finanza locale e il Patto di stabilità interno	15
La spesa sanitaria	17
Gli interventi in campo previdenziale	19
Osservazioni conclusive	20

Il Rendiconto generale dello Stato per il 2007

1. Le risultanze del Rendiconto generale dello Stato per il 2007 ricalcano l'andamento del 2006. I saldi di bilancio scontano, dal lato dell'entrata, il buon andamento del gettito legato alla crescita economica, ai provvedimenti tributari e all'accresciuto livello di adesione agli obblighi fiscali e riflettono, sul versante della spesa, le contrapposte spinte provenienti dalle misure di contenimento recate dalla legge finanziaria e dagli interventi espansivi adottati in corso d'anno.

Il saldo delle partite finali di competenza mantiene un valore positivo, anche se inferiore a quello del precedente esercizio. Il risparmio pubblico consolida l'attivo. Migliorano, altresì i corrispondenti saldi di cassa.

Restano aperte le problematiche che direttamente si riferiscono alla trasparenza e alla leggibilità del Rendiconto generale dello Stato, solo in parte avviate a soluzione con la nuova classificazione della spesa per missioni e programmi.

Ulteriori passi vanno compiuti – soprattutto sul piano dei meccanismi legislativi di spesa e degli assetti organizzativi – al fine di recuperare il ruolo del bilancio nell'allocazione delle risorse e di valorizzare l'utilità del consuntivo come strumento di verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche di settore.

Permangono, per altro verso, i limiti di significatività del bilancio dello Stato, riconducibili, da un lato, al suo progressivo ridimensionamento rispetto alle grandezze del Conto economico delle Amministrazioni pubbliche e, dall'altro, alla presenza di sistemazioni contabili di varia natura, che tolgono visibilità agli effettivi andamenti gestori dell'anno di riferimento.

La Corte, da parte sua, ha progressivamente focalizzato l'attenzione sull'attendibilità e sulla affidabilità dei dati esposti nel Rendiconto generale dello Stato, utilizzando in modo combinato lo strumento dell'*audit finanziario contabile* e il ricorso a indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'Amministrazione in alcuni cruciali settori di intervento.

L'area del bilancio dello Stato dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella meglio garantita, giovandosi di un complesso di stringenti regole procedurali e di una capillare rete di controlli.

Segnali di preoccupazione, anche su tale terreno, derivano dalle vicende gestorie degli ultimi anni. A fianco del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie, peraltro insufficientemente monitorate dalla stessa Amministrazione, si è venuta formando una considerevole massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la reale rappresentatività del conto consuntivo.

Su tali fenomeni la Corte si ripromette di affinare progressivamente le sue metodologie di indagine e di valutazione, contando sulla collaborazione delle Amministrazioni e sul prezioso apporto degli organismi di indirizzo e di coordinamento in materia di conti della finanza pubblica.

Nel quadro delle misure di contenimento della spesa, una notazione di rilievo merita la verifica, effettuata dalla Corte, del funzionamento, limitatamente al bilancio dello Stato, della cosiddetta regola del 2 per cento che, come è noto, non è stata confermata nella legge finanziaria per il 2008.

Contrariamente al biennio precedente, nel quale si era manifestata una sua sostanziale tenuta, per il 2007 il limite di incremento stabilito risulta, a causa delle manovre espansive adottate in corso d'anno, ampiamente superato per tutte le categorie interessate, ad eccezione dei consumi intermedi. Tale esito ha finito per compromettere il conseguimento dei risultati attesi per l'intero arco triennale interessato dalla norma.

La finanza pubblica nel confronto europeo

2. Il 2007 è stato un anno positivo per i conti pubblici in un contesto economico ancora favorevole ma declinante. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore più che doppio rispetto al tasso medio registrato nella prima metà del decennio, ma inferiore alle attese e allo stesso risultato del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato, mentre il saldo "strutturale" è migliorato, nel biennio 2006-2007, di circa tre punti percentuali, vale a dire quasi il doppio di quanto richiesto dalle raccomandazioni della Commissione europea. L'avanzo primario è tornato su valori importanti (oltre il 3 per cento del Pil), con un incremento rispetto al 2006 di poco meno di due punti.

Il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita passando dal 106,5 al 104 per cento, migliorando l'obiettivo posto dai documenti programmatici.

Grazie a questi risultati si sono creati i presupposti per la avvenuta cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

3. Come per il 2006 il merito per i considerevoli risultati macro-contabili non consente di trascurare che il riequilibrio ha continuato a realizzarsi con modalità difformi da quelle prescritte dagli stessi documenti programmatici governativi e dalle tendenze osservate negli altri principali paesi europei.

Anche per il 2007, infatti, si devono ripetere le considerazioni avanzate nella Relazione dello scorso anno. Mentre si è consolidata la tendenza alla crescita della spesa per interessi (+12 per cento) – con la cessazione del lungo periodo che ci ha riservato un “dividendo” positivo attribuibile all’effetto euro - modeste hanno seguito le azioni di contenimento della spesa corrente primaria, che appare ridotta di solo lo 0,2 per cento sul Pil tra il 2005 e il 2007 e della spesa primaria totale, sostanzialmente invariata sul prodotto se misurata al netto degli oneri straordinari.

I progressi ottenuti in termini di saldi e di debito pubblico sono, pertanto, riferibili ancora per il 2007 al forte incremento delle entrate delle Amministrazioni pubbliche e, in particolare, alla crescita delle entrate fiscali, la cui pressione sul Pil è aumentata di ben 1,2 punti rispetto al 2006, raggiungendo il 43,3 per cento: valore inferiore di solo lo 0,4 per cento al massimo storico verificato nel 1997 (l’anno dello sforzo fiscale che, con la “tassa straordinaria per l’Europa”, doveva consentire l’ammissione all’Unione monetaria). E’ da rimarcare, in tema di entrate, l’inattesa rapidissima espansione del gettito tributario delle amministrazioni locali (quasi il 7 per cento rispetto al 2006, anno di per sé di forte crescita), soprattutto nel comparto delle imposte dirette, a seguito dell’ampio ricorso, molto superiore alle previsioni, alla leva fiscale, anche sotto forma di maggiorazione di aliquote disposte dalle regioni in disavanzo strutturale sanitario. Un aumento di pressione fiscale da guardare con preoccupazione perché destinato a fronteggiare spese dal limitato contenuto discrezionale.

4. Se si guarda all’interno della spesa pubblica, si possono mettere in evidenza tendenze diversificate che, tuttavia, non permettono di attenuare il giudizio preoccupato sull’inadeguatezza e, anche, sulle difficoltà oggettive degli interventi di contenimento via via sperimentati.

Nel 2007, si registrano segni di rallentamento delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche e delle prestazioni sociali in natura che, sostanzialmente,

incorporano parte della spesa sanitaria. Ma i migliori risultati conseguiti non offrono certezze quanto al loro grado di permanenza: nel caso dei redditi da lavoro il rallentamento è più da attribuire a rinvii dei rinnovi contrattuali che non alla rimozione dei numerosi fattori di lievitazione della spesa sui quali la Corte si è soffermata, con una serie di analisi, negli ultimi anni. Quanto ai progressi connessi alle disposizioni del Patto per la salute, si tratta di valutarli con prudenza, poiché all'effettivo contenimento della spesa farmaceutica fa riscontro il mero rinvio delle spese connesse al rinnovo dei contratti e delle convenzioni con i medici di medicina generale e l'aumento dei consumi in senso stretto.

Per le altre spese correnti, si deve rilevare il consueto andamento oscillante dei consumi intermedi (soprattutto acquisti di beni e servizi) in lieve ripresa rispetto al 2006, essenzialmente per la dinamica piuttosto sostenuta (quasi il 4 per cento) registrata nel conto delle Amministrazioni locali. E ciò a conferma dei margini ormai molto stretti di ulteriore compressione di tale componente di spesa, la cui incidenza sulle uscite complessive resta, peraltro, di entità modesta (10,6 per cento).

Le prestazioni sociali in denaro – costituite in larga misura dalla spesa per pensioni – sono aumentate rapidamente nel 2007 (5,2 per cento), soprattutto nella componente diversa dalle pensioni, a seguito delle prestazioni a sostegno del reddito delle famiglie introdotte con la finanziaria per il 2007.

Al netto di complesse contabilizzazioni di operazioni straordinarie, le spese in conto capitale sono rimaste pressoché stabili in termini di Pil. Anche gli investimenti fissi hanno segnato una crescita non troppo diversa da quella del prodotto (in termini nominali), restando pertanto molto al di sotto degli obiettivi programmatici di rapido rilancio assunti con i documenti di governo. L'attività di investimento è risultata meno dinamica nelle Amministrazioni locali. Si segnala, in ogni caso, la complessità di un settore nel quale la ripresa effettiva discende più da una continuativa e intensa attività di progettazione che dalla mera messa a disposizione di maggiori risorse finanziarie.

Le entrate

5. Nel 2007 si conferma, da un lato, la tendenza ad un progressivo miglioramento della complessiva gestione del sistema impositivo, e, dall'altro, il persistere di antiche carenze e l'insorgere di nuove criticità e di nuovi rischi.

Valutazioni positive attengono, non solo alla ininterrotta, ancorché ridimensionata, crescita delle entrate finali (soprattutto tributarie), ma anche all'aumentata quota di accertamenti riscossi e versati, alla diminuzione delle entrate *una tantum* (ridotte di un terzo rispetto all'esercizio 2006), al calo dell'incidenza sul totale delle entrate tributarie di natura volontaria, aleatorie o comunque soggette a grande variabilità. L'esercizio 2007 fa registrare, quindi, un miglioramento della composizione del gettito dal punto di vista strutturale; un miglioramento sicuramente riconducibile anche al recupero a imposizione di consistenti basi imponibili tradizionalmente erose, eluse od evase. Particolarmente significativi sono i risultati della lotta all'evasione, in termini non solo di maggiore imposta accertata attraverso i controlli, ma anche di aumentata capacità di riscossione degli importi iscritti a ruolo e, soprattutto, di maggiore adesione spontanea all'adempimento dell'obbligazione tributaria da parte dei contribuenti.

Gli elementi di cui si dispone – a cominciare dalla crescita dell'IVA ben al di sopra di quella dei consumi (ad aliquote invariate) – consentono di ritenere che ci si trova effettivamente in presenza di una più ampia adesione spontanea sulla cui dimensione e strutturalità è necessario tuttavia mantenere un atteggiamento prudente.

Sulle dimensioni del maggior gettito dovuto a comportamenti più virtuosi da parte dei contribuenti sono anche state formulate stime ufficiali che, pur nella loro accuratezza, sono tuttavia soggette al limite di non poter distinguere quanta parte del maggior gettito non spiegato dalla crescita del Pil e dalle innovazioni legislative sia attribuibile alla maggiore adesione spontanea e quanta, invece, dipenda da inevitabili approssimazioni ed errori di stima. Di qui i rischi connessi all'eventuale utilizzo di un extra gettito così quantificato per finanziare nuovi e permanenti impegni di spesa.

Anche le prime informazioni sui risultati a consuntivo delle misure fiscali introdotte con la finanziaria per il 2007 (disponibili anche grazie all'apporto conoscitivo offerto dalla stessa Amministrazione) inducono a guardare con prudenza all'efficacia degli interventi. Il saldo netto della manovra, prevista *ex ante* in 16,6 miliardi, dovrebbe essere ridimensionato a consuntivo di una percentuale tra il 17 ed il 20 per cento.

Un esempio della scarsa affidabilità delle stime, quando si ha a che fare con i comportamenti dei contribuenti, è offerto dall'effetto diretto di adeguamento alle soglie di congruità degli studi di settore: il maggior gettito, stimato *ex ante* in 1.600 milioni, risulta a consuntivo ridimensionato di oltre un terzo, commisurandosi ad un solo miliardo. Ciò induce ad interrogarsi sugli effetti che potranno avere le più recenti innovazioni introdotte proprio in tema di studi di settore e che, com'è noto, fanno ricadere sugli uffici l'onere della prova per avvalorare l'attribuzione dei maggiori ricavi o compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica.

Così come interrogativi si pongono in termini di rischi di incertezza e di conflittualità connessi all'applicazione del nuovo regolamento del MEF, che, fra l'altro, attribuisce al Dipartimento delle finanze poteri di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. Né rassicurante appare la vicenda dell'assunzione da parte dell'Agenzia delle entrate di nuovo personale da destinare ai controlli, ma con il vincolo di utilizzare gli idonei di precedenti concorsi, quasi si trattasse del riconoscimento di diritti soggettivi di singoli e non già dell'attenta e severa ricerca di persone dotate di elevata professionalità ed attitudine ad operare nell'area dei controlli fiscali, non solo per moltiplicarli, ma anche e soprattutto per migliorarli.

6. Sviluppi positivi e permanere di carenze antiche vanno segnalati anche per ciò che attiene alla gestione contabile del bilancio dell'entrata.

Positive le innovazioni del bilancio 2008, verificate dalla Corte nella loro applicazione sperimentale al bilancio 2007. Bilancio e rendiconto potranno tuttavia diventare strumenti di effettivo monitoraggio dell'evoluzione strutturale o meno del gettito nella misura in cui si farà chiarezza sulla natura di una serie di proventi che ora vengono classificati, non senza ottimismo, fra le entrate ricorrenti: in particolare, nel caso delle entrate extra tributarie, le entrate ricorrenti ammontano ad appena 392 milioni, mentre le una tantum individuate dalla Corte risultano pari a 5,3 miliardi.

Un maggior realismo va constatato nella rappresentazione in bilancio dei residui attivi da riscuotere, abbattuti del 68 per cento, peraltro con procedure sempre più opportunamente basate su metodi e criteri di classificazione analitica, e non più complessiva, del loro grado di esigibilità. Restano da analiticamente esplorare le cause che hanno portato alla formazione di una massa di residui attivi che in partenza assommavano a ben 351 miliardi, e che, anche dopo il drastico abbattimento operato, si

cifrano a fine 2007 in oltre 126 miliardi, mentre il loro indice di riscossione netta (per effetto del mancato versamento di riscossioni degli anni precedenti) è stato nell'esercizio addirittura negativo.

Si conferma la necessità di una più attenta e consapevole gestione delle entrate extra tributarie (tra cui le multe e le sanzioni non tributarie) per le quali gli accertamenti si trasformano in riscossioni solo per poco più della metà, rispetto al 94 per cento delle entrate tributarie. I residui attivi, da parte loro, sempre per le entrate extra tributarie, hanno un indice di riscossione che è stato in media del 2 per cento nel corso degli ultimi quattro anni, anche se i residui stessi, dell'ordine di poco meno di 8 miliardi, ai fini della rappresentazione in bilancio vengono tutti ottimisticamente classificati come "di riscossione certa quantunque ritardata".

L'ordinamento contabile

7. Il difficile processo di attuazione della legge di riforma del bilancio del 1997 ha mostrato significativi progressi, ponendo le premesse per un collegamento del nostro ordinamento con i principi contabili internazionali del settore pubblico e, in particolare, con quelli condivisi in sede di Unione europea.

La riclassificazione in senso funzionale, adottata in tempi rapidi per il bilancio dello Stato, va sostanzialmente apprezzata. Ma essa deve essere accompagnata da coerenti interventi sul piano organizzativo.

Si pone, ora, l'esigenza di un progressivo affinamento del complesso processo di definizione dei nuovi aggregati decisionali, accompagnato da modifiche normative che avviino a soluzione le questioni emergenti, in primo luogo affrontando il problema dello sviluppo prospettico delle innovazioni introdotte, con particolare riguardo al miglior perseguimento degli obiettivi programmatici.

In questa sede va posto l'accento sulle inevitabili conseguenze gestionali e organizzative: occorre, infatti, assicurare il processo più idoneo al miglior perseguimento degli obiettivi, anche mediante una struttura amministrativa coerente con il disegno funzionale alla base delle missioni e dei programmi. Vanno, al riguardo, utilizzate appieno tutte le potenzialità scaturenti dal nuovo sistema, al fine di ottenere un effettivo miglioramento della gestione in funzione dei risultati.

Un cenno merita il riflesso dell'innovazione sulla struttura della legge finanziaria, le cui disposizioni dovrebbero essere formulate in maniera congrua con gli aggregati definiti nel bilancio, analogamente a quanto operato nel disegno di legge finanziaria per il 2008. L'impostazione iniziale del disegno di legge per missioni e programmi è stata sostanzialmente superata nella legge approvata a causa dell'accorpamento in tre soli articoli introdotto con i maxi emendamenti finali. Ma essa è stata recuperata e ampliata nell'allegato conoscitivo predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato, documento questo

che potrebbe costituire utile strumento per sottoporre al Parlamento una esposizione congiunta dello *stock* consolidato nel bilancio a legislazione vigente e delle correzioni disposte dalla finanziaria.

Sembra, inoltre, necessario ridefinire il ruolo del bilancio gestionale per renderlo idoneo a perseguire gli obiettivi assegnati ai programmi nell'ambito delle missioni, considerato che la sua attuale estrema rigidità limita la possibilità di conseguire i risultati attesi.

Un possibile sviluppo di tale problematica potrebbe essere rinvenuto anche nella strutturale acquisizione del meccanismo introdotto con il comma 507 della legge finanziaria 2007, approfondendo la possibilità di variazioni amministrative che rendano il processo gestionale più funzionale agli obiettivi.

Appare indispensabile tener conto del proliferare, negli anni più recenti, di numerose norme di contenimento della spesa, fondate su disposizioni di deroga a regole generali, che incidono sui normali meccanismi previsti dalla legge per la loro formazione o gestione.

Basti pensare alla cosiddetta regola del 2 per cento, ai limiti posti alle riassegnazioni di entrate o all'impegnabilità mensile della spesa, alla creazione di fondi per la flessibilità o per i debiti pregressi, alla riduzione dei termini di conservazione dei residui, alla sospensione dell'impegnabilità e/o dell'erogabilità, e così via. Sono disposizioni che tentano di far fronte a difficoltà operative mediante modifiche, temporanee o permanenti, a norme di contabilità.

La Corte in proposito sollecita una sistematica revisione della legge e del regolamento di contabilità generale dello Stato, anche in considerazione delle innovazioni intervenute nell'ambito di una complessiva riforma degli strumenti di governo della finanza pubblica.

8. Si attende ancora piena definizione dei rapporti finanziari conseguenti al nuovo assetto delle competenze tra Stato e Regioni, anche per tener conto delle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale.

In tale ambito, occorre provvedere all'armonizzazione dei bilanci pubblici, nel presupposto che la trasparenza dei bilanci costituisca l'indispensabile premessa per un efficace coordinamento della finanza pubblica, anche, e soprattutto, ai fini del controllo affidato alla Corte dei conti sugli enti territoriali.

La legislazione di spesa

9. Per quanto riguarda la legislazione di spesa, il rilievo finanziario dei provvedimenti d’urgenza resta eccezionalmente elevato, essendo pari ad oltre il 90 per cento degli oneri che ricadono sul bilancio triennale.

Questa concentrazione determina gravi effetti negativi, soprattutto per l’inserimento, in sede di conversione, di nuove disposizioni di spesa, che non sono di norma accompagnate da relazioni tecniche in grado di consentire attendibili valutazioni di congruità degli stanziamenti e la cui copertura avviene spesso non soltanto al di fuori della programmazione della spesa effettuata nella sessione di bilancio, ma anche attraverso modalità estranee alla legge di contabilità.

I provvedimenti finanziari più significativi dell’anno sono i due decreti-legge connessi all’utilizzazione dei cosiddetti “tesoretti” a copertura della parte più cospicua degli oneri.

La Corte ha osservato al riguardo che non risponde a criteri di buona pratica di bilancio l’utilizzazione – tanto più in epoca lontana dalla chiusura dell’esercizio – di maggiori entrate, formatesi nel corso dell’esercizio stesso, per finanziare spese certe: ciò, indipendentemente da altri aspetti contingenti, tra cui l’opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare infatti lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Questa modalità di copertura presenta, inoltre, il rischio che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente possa costituire una riserva per la copertura di nuovi oneri, eludendo così elementari esigenze di trasparenza e corretta impostazione del bilancio.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è stata nuovamente caratterizzata dall’utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico. In considerazione della necessità di garantire, nella massima misura possibile, il percorso di miglioramento strutturale dei conti pubblici sarebbe però positiva una riconsiderazione dell’opportunità di utilizzare questa modalità di copertura e di

procedere, invece, al reperimento di effettive nuove risorse a copertura delle nuove spese.

A proposito di legislazione di spesa, va infine richiamata la recente sentenza della Corte costituzionale n. 213 del 2008: in essa la Corte ha dichiarato la illegittimità di una legge regionale che prevedeva la copertura di oneri attuali con entrate future, riaffermando nel contempo la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, con riferimento all'art. 81 Cost., in sede di giudizio di parificazione (nella specie nel rendiconto generale di una regione a statuto speciale).

L'organizzazione amministrativa e i suoi addetti

10. Gli assetti organizzativi dell'amministrazione hanno assunto, negli ultimi anni, un rilievo di prim'ordine sia nelle politiche di contenimento e riduzione della spesa, sia in quelle di ausilio allo sviluppo economico e produttivo.

Tale rilievo risponde ad una serie di esigenze largamente avvertite, consistenti nel ridurre i costi amministrativi sulla gestione delle imprese, nell'accrescere la produttività delle strutture pubbliche in relazione alle funzioni esercitate, nella semplificazione delle procedure amministrative, nell'eliminazione di adempimenti defatiganti per i cittadini e le imprese, nel restituire efficienza e imparzialità al personale pubblico.

In questa prospettiva sono stati adottati, anche nel 2007, provvedimenti normativi che hanno inteso ridimensionare le strutture ministeriali (in termini sia di apparati che di personale addetto), sopprimere enti pubblici, riordinare e semplificare interi complessi normativi e procedimenti amministrativi, esternalizzare attività e servizi, sottoporre a verifiche costanti il rapporto fra risorse e obiettivi. Il tutto con esiti finora insoddisfacenti.

Gli apparati ministeriali sono stati ridotti nel numero e riportati al disegno tracciato nel 1999, seguito, in concomitanza con l'inizio della XVI legislatura, da una nuova fase di ristrutturazione interna. La semplificazione normativa ha mosso alcuni passi importanti, ma restano da conseguire ben più consistenti risultati (per il che, la responsabilità della semplificazione è stata attribuita ad un apposito ministro senza portafoglio).

Le innovazioni organizzative sono rimesse, sovente, a procedure complesse e farraginee, che impediscono il sollecito adattamento delle strutture alle mutevoli esigenze. Le articolazioni interne delle Amministrazioni riflettono, il più delle volte, le esigenze del personale addetto, piuttosto che quelle di un'organizzazione razionale ed efficiente. I controlli interni, che avrebbero il compito di verificare costantemente l'economicità delle gestioni pubbliche e l'efficienza operativa dei dirigenti, sono tuttora lontani, nella maggior parte dei casi, dall'aver raggiunto un soddisfacente livello di funzionalità. Le massicce immissioni in ruolo di personale precario rischiano di produrre effetti di irrigidimento a lungo termine delle strutture amministrative.

Mancano ricognizioni attendibili circa gli effetti finanziari delle riforme, dei riordini o delle razionalizzazioni di tempo in tempo previsti dalle norme.

Del tutto insufficiente, infine, l'attenzione che è stata finora prestata ai pur rilevanti "costi organizzativi" derivanti dalla nuova produzione legislativa.

In ogni caso, le tematiche dell'organizzazione amministrativa sono destinate a divenire altrettanti snodi problematici all'interno dei processi d'innovazione che sono stati attivati al fine di accrescere l'efficienza e la qualità della spesa (la *spending review* e la ristrutturazione del bilancio statale per missioni e programmi).

Interventi riformatori sono necessari, sul versante del federalismo amministrativo e fiscale, che richiede allo Stato centrale di sviluppare forti capacità di raccordo e coesione fra le diverse componenti del sistema amministrativo, realizzando – altresì – l'obiettivo di conferire al sistema delle autonomie le funzioni di interesse locale, in attuazione del principio enunciato dall'art. 118, 1° comma, della Costituzione.

11. A sua volta, la materia del personale pubblico è attraversata da problematiche che riflettono, per un verso, la necessità di ammodernare l'assetto delle relazioni sindacali nel settore pubblico e, per altro verso, l'esigenza di accrescere i nessi fra la spesa per retribuzioni, la produttività del lavoro e la funzionalità delle Amministrazioni.

La crisi del sistema di relazioni sindacali è, poi, resa palese dalla sostanziale sospensione della contrattazione collettiva per il biennio 2008-2009, nell'attesa di pervenire a modifiche ordinamentali che consentano, da un lato, di non predeterminare in legge finanziaria le risorse destinate alla contrattazione e, dall'altro, di portare a tre anni (dai due attuali) la durata dei contratti collettivi.

La stipula di un “*Memorandum d’intesa su lavoro pubblico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*” (gennaio 2007) aveva posto alcune premesse per l’instaurazione di precise correlazioni fra indici di produttività del lavoro e incrementi retributivi, ma i relativi indirizzi sono stati disattesi dai contratti collettivi stipulati nel 2007 e nei primi mesi dell’anno in corso.

Problematiche irrisolte restano quelle che attengono ai rapporti fra la contrattazione collettiva e i generali equilibri di finanza pubblica, sui quali è forte l’incidenza degli andamenti di spesa per il personale.

Si tratta di punti critici che la Corte ha, da tempo, affrontato offrendo all’attenzione del Parlamento suggerimenti per interventi correttivi. I temi principali riguardano la natura degli atti di indirizzo all’ARAN per la contrattazione collettiva; le procedure di monitoraggio e di fissazione dei tetti all’espansione della spesa per rinnovi contrattuali; la relativa inadeguatezza delle informazioni sulla distribuzione del personale pubblico tra le diverse aree e qualifiche; la verifica di sostenibilità finanziaria degli oneri derivanti dalla contrattazione nazionale per il personale non statale; gli strumenti di controllo sulla contrattazione decentrata; la contrattazione integrativa per l’aumento della produttività; la tendenza ad intervenire per legge nella materia retributiva.

Gli interventi correttivi possono essere così sintetizzati:

- *indirizzi all’ARAN per la contrattazione collettiva*: gli indirizzi impartiti all’ARAN dal Governo e dai comitati di settore dovrebbero costituire “atti di prerogativa” dei datori di lavoro pubblici nei confronti dell’organo tecnico deputato alla contrattazione. Essi risultano, invece, specie in tempi recenti, negoziati con le organizzazioni sindacali o addirittura sostituiti da accordi diretti – come quelli dell’aprile e del maggio 2007 e lo stesso *memorandum* del gennaio 2007 – fra Governo e sindacati;
- *spesa per i rinnovi contrattuali*: la spesa effettivamente sostenuta per i rinnovi contrattuali è sistematicamente superiore sia a quella programmata nei documenti di bilancio, sia a quella che risulta dalla somma degli oneri “dichiarati” dai contratti di ciascuna tornata. E’, pertanto, necessario ridisegnare gli strumenti di programmazione e monitoraggio della spesa e dei suoi andamenti, sia valorizzando il ruolo dei controlli interni, sia fissando tetti invalicabili all’incremento della spesa per via amministrativa o contrattuale;
- *base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione*: i consistenti passaggi di personale a superiori livelli o categorie professionali, prodotti dalle modifiche apportate all’ordinamento professionale, hanno determinato, relativamente ai comparti non statali, l’innalzamento della base retributiva sulla quale sono stati calcolati gli incrementi previsti dai rinnovi contrattuali. Mentre, infatti, per i comparti statali, gli incrementi vengono calcolati (direttamente dalle leggi finanziarie) escludendo gli effetti prodotti dalla contrattazione integrativa della precedente tornata contrattuale, per i comparti non statali tale base è costituita (in mancanza di una predeterminazione degli incrementi in legge finanziaria) dalle “retribuzioni di fatto”, comprendenti anche gli effetti della contrattazione integrativa. A tale inconveniente si è, di recente, posto rimedio, attribuendo alla contrattazione per il comparto delle Amministrazioni statali la funzione di “paradigma” per gli incrementi retributivi da riconoscere al personale degli altri comparti ma persistono incertezze sull’applicazione di

tale misura;

- *quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalla contrattazione nazionale*: l'onere dei contratti collettivi è definito dall'ARAN utilizzando – al pari della legge finanziaria – dati riferiti a due o tre anni precedenti e, quindi, superati dalla dinamica del *turn over* e dagli effetti dei c.d. “percorsi professionali di carriera” realizzati sulla base del precedente contratto collettivo; donde il rischio di possibili esorbitanze di spesa, peraltro verificabili solo a consuntivo. Ad impedire una siffatta evenienza, e al fine di formulare corrette previsioni di spesa, si impone la necessità di operare su dati costantemente aggiornati, che tengano conto sia della reale distribuzione del personale fra le diverse aree e qualifiche, sia dei mutamenti quantitativi che si verificano nell'ambito soggettivo di applicazione dei contratti, per effetto di specifici interventi del legislatore (come quelli relativi, ad esempio, a riduzioni di organico o alla stabilizzazione di precari);

- *contrattazione nazionale per il personale appartenente ai comparti non statali*: gli oneri di questi contratti gravano, in linea di principio, sui bilanci degli enti, ma mancano dimostrazioni persuasive – sia nelle “attestazioni” dei comitati di settore, sia nelle analisi dell'ARAN – circa la loro effettiva sostenibilità da parte degli Enti. Donde la necessità di elaborare uno o più campioni rappresentativi dei diversi comparti, sui quali effettuare le valutazioni di sostenibilità della spesa;

- *efficacia dei controlli sulla contrattazione decentrata*: tali controlli, per quanto suscettibili – allo stato attuale della legislazione – di essere estesi a tutte le Amministrazioni, non possono, realisticamente, investire la mole dei contratti integrativi annualmente stipulati dalle oltre 10.000 Amministrazioni dei diversi comparti. I campioni rappresentativi di Amministrazioni, ai quali s'è fatto riferimento più sopra, potrebbero essere utilizzati anche per effettuare controlli “mirati” sulla contrattazione decentrata;

- *incrementi retributivi riservati alla contrattazione integrativa “per l'aumento della produttività”*: in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, tali incrementi si traducono in erogazioni largamente svincolate dalla verifica di un'accresciuta funzionalità delle attività e dei servizi resi dalle Amministrazioni e dai loro addetti. Ne discende l'urgenza di mettere a punto sistemi di controllo della produttività individuale e collettiva, sulla base di indicatori – omogenei per insiemi di enti – da elaborare con il concorso di tutte le Amministrazioni (eventualmente con il coinvolgimento della Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281/1997).

La finanza locale e il Patto di stabilità interno

12. La scelta effettuata lo scorso anno di estendere, per le Regioni, l'operatività del Patto di stabilità interno a tutta la spesa (fatta eccezione per quella sanitaria) e di far riferimento per gli enti locali non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio, sembra aver ottenuto i risultati attesi, almeno sotto il profilo quantitativo.

Per il comparto delle Amministrazioni locali l'indebitamento complessivo si è ridotto da circa 17 miliardi nel 2006 a meno di uno nel 2007. Si è interrotta inoltre la forte crescita del debito evidenziata negli ultimi anni, cosicché il relativo peso resta pari al 7,1 per cento del prodotto.

Netta è la decelerazione delle uscite complessive (+0,5 per cento contro il 4,2 per cento del 2006). Sono le spese correnti a segnare una sostanziale stasi sui livelli assoluti dello scorso anno. Al netto degli interessi (che risultano in forte aumento, +21,3 per cento), le uscite correnti si sono ridotte di mezzo punto percentuale, invertendo una tendenza alla crescita a tassi superiori a quelli del prodotto che aveva condizionato i risultati degli ultimi anni. Le spese in conto capitale presentano invece una variazione del

3,3 per cento, soprattutto dovuta alla crescita dei contributi agli investimenti delle imprese (+10,1 per cento), mentre gli investimenti fissi lordi continuano a flettere in termini reali.

Si rafforza nell'anno l'aumento delle entrate (+6,8 per cento) già rilevato nel precedente esercizio. Sono principalmente le imposte dirette a presentare gli aumenti maggiori (+13,1 per cento). Un risultato da ricondurre soprattutto agli incrementi nel prelievo disposti dalle regioni in disavanzo strutturale in sanità e all'introduzione, con la finanziaria per il 2007, dei versamenti in acconto per l'addizionale comunale all'Irpef.

13. I dati relativi al monitoraggio del Patto per il 2007 indicano per le Regioni una sostanziale tenuta degli obiettivi, pur non mancando segnali di difficoltà crescenti sul fronte dei pagamenti, soprattutto per le Regioni meridionali. Le spese complessive soggette a vincolo si sono ridotte in termini di impegni di circa l'8 per cento mentre in termini di pagamenti di solo lo 0,1 per cento.

L'estensione del Patto a tutta la spesa non sanitaria ha permesso di rendere più stringente il vincolo, riducendo gli spazi anche per comportamenti elusivi. Si confermano tuttavia le difficoltà, già rilevate nel passato, di ottenere un effettivo contenimento della spesa corrente; forte resta il rischio, dunque, che come avvenuto negli ultimi anni, si verifichino ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare in quella di investimento.

Anche l'esame svolto sull'attuazione del Patto di stabilità degli Enti locali presenta risultati positivi. Sia per le Province che per i Comuni si evidenziano saldi, di competenza e di cassa, migliori di quelli attesi. Limitati risultano i casi di inadempienza: il 10 per cento delle Province, l'11 per cento dei Comuni.

Le inadempienze discendono per alcune Province dalla necessità di sostenere elevati livelli di pagamenti in conto capitale a seguito della conclusione nell'anno di investimenti di importo rilevante.

Per i Comuni, invece, le inadempienze sono riferibili a pochi enti di ridotte dimensioni (il 13 per cento degli enti esaminati con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e circa il 10 per cento di quelli tra i 10.000 e i 50.000 abitanti) mentre, dei maggiori, solo uno non ha colto l'obiettivo.

Basi di riferimento e meccanismi operativi hanno finito, nel caso degli enti locali, con il rendere l'osservanza formale del Patto meno ardua rispetto alle attese. Piuttosto, sulle scelte degli enti hanno continuato ad influire i limiti alle disponibilità di cassa e la rigidità della spesa corrente, destinati a ripercuotersi inevitabilmente sulle risorse utilizzabili per le spese in conto capitale.

I primi dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2007 sembrano confermare anche i timori, avanzati al momento della modifica del Patto, che i saldi, basati su livelli di riferimento (di cassa) di esercizi passati,

introducessero ulteriori distorsioni, incidendo sulla dinamica delle spesa in conto capitale di quegli enti che, per caratteristiche cicliche o ritardi nella realizzazione di interventi, si fossero trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo; che limitate fossero, soprattutto, le prospettive per una effettiva riduzione nell'incidenza della spesa corrente.

I dati di competenza forniscono, poi, alcune tendenze più preoccupanti: una crescita degli stanziamenti per spesa corrente ed un calo ulteriore della progettualità in conto capitale nelle realtà territoriali minori.

Se è pertanto positivo che si siano introdotti con la finanziaria per il 2008 correttivi volti a contenere gli effetti indesiderati delle distorsioni rilevate nello scorso esercizio, è innegabile che il vero nodo è quello della riqualificazione della spesa mediante una attenta valutazione delle caratteristiche e della qualità della spesa corrente locale.

Pur tutelando l'autonomia gestionale locale, è necessario portare a compimento un processo di riduzione della spesa corrente "inappropriata" e improduttiva. Il passo fondamentale in tale direzione consiste nel rendere effettiva la possibilità di valutare le implicazioni economiche e i costi delle scelte gestionali.

Ma si tratta anche, come più volte sottolineato dalla Corte, di recuperare il significato informativo dei documenti economici e contabili delle amministrazioni locali, troppo spesso privi delle caratteristiche necessarie a rendere comprensibili i rapporti tra risorse amministrate e servizi resi ai cittadini.

Va urgentemente risolto il nodo della leggibilità gestionale condizionata da assetti di *governance* delle amministrazioni locali spesso non chiari. Su questo terreno i lavori portati avanti dall'Osservatorio sulla finanza locale possono essere una utile base per un rapido intervento di riforma contabile. Anche nell'ambito del processo di privatizzazione delle società di servizio, deve essere consentita una maggiore chiarezza nei costi di produzione dei servizi oltre che un auspicabile aumento dell'efficienza gestionale.

Come spesso sottolineato dalla Corte, per dare certezza al sistema, consentire un'effettiva pianificazione degli investimenti, rendere credibile e gestibile l'apporto delle realtà territoriali al Patto di stabilità e crescita, è urgente portare a compimento il processo avviato con la modifica del titolo V della Costituzione dando una necessaria autonomia e responsabilità gestionale alle amministrazioni territoriali.

La spesa sanitaria

14. Con il Patto per la salute, il percorso di risanamento del settore sanitario, già intrapreso con la finanziaria per il 2006, è stato reso più incalzante con il rafforzamento delle misure a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo.

Il risultato economico che si è raggiunto in un anno di avvio dei piani di rientro è, sotto questo profilo, soddisfacente. Per la prima volta da anni, la spesa registra un andamento sostanzialmente in linea con le previsioni; vi sono primi segnali di riduzione delle forti e ingiustificate differenziazioni nei costi *pro-capite* per regione in rilevanti settori di intervento (positivo, soprattutto, il risultato ottenuto nella farmaceutica).

Pur in decelerazione rispetto agli anni passati, la spesa presenta ancora variazioni di rilievo, che richiedono l'estensione delle misure di contenimento ad altri settori (specialistica e diagnostica) e il mantenimento dei meccanismi di responsabilizzazione regionale introdotti negli ultimi anni.

I dati finanziari relativi al 2007 (modelli CE del IV trimestre) offrono uno spaccato ulteriore. Le perdite risultano ai livelli minimi rispetto all'ultimo quinquennio. Migliorano i risultati economici delle regioni del Centro Nord, si riduce anche se con andamenti non omogenei il *deficit* delle regioni con i più rilevanti squilibri, mentre alcune nuove aree di crisi assumono contorni più netti.

15. Il processo di rientro dai disavanzi strutturali è ancora problematico. Solo alcune delle Regioni soggette ai piani di rientro hanno fornito ai tavoli di monitoraggio elementi promettenti sulla strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno. Due Regioni dimostrano, inoltre, difficoltà di rilievo ad affrontare le cause profonde degli squilibri finora evidenziati.

I risultati del processo intrapreso, di significato e valenza particolarmente rilevante (per il carattere stringente degli accordi presi, per il rilievo delle risorse mobilitate, per lo sforzo richiesto alle popolazioni coinvolte) devono essere letti anche guardando alla brevità dell'arco temporale previsto per un risanamento che deve incidere su distorsioni strutturali profondamente radicate.

Non si può trascurare che, anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e i primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati fatti passi avanti in materia di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire, a breve, un tempestivo e più efficace controllo della spesa.

Il processo avviato ha anche innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatiche regionali di tutto rilievo a 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.

I buoni risultati conseguiti nell'anno non consentono di considerare superato o risolto il problema del tendenziale e fisiologico aumento della spesa sanitaria. Sul fronte dell'efficienza ancora molto può essere fatto. E' importante proseguire nel percorso intrapreso con i piani di rientro verso una sempre più consapevole programmazione gestionale e un recupero di appropriatezza delle prestazioni e qualità delle cure.

E' innegabile che la dimensione ancora ampia dei servizi da migliorare (non autosufficienza, assistenza domiciliare....) e gli elementi che spingono ad un aumento dei costi di gestione della sanità non possono consentire di considerare esaustivo il percorso sin qui delineato. Su almeno due fronti è indispensabile muovere fin d'ora per arricchire il quadro degli strumenti a disposizione degli amministratori regionali: un'attenta valutazione delle esenzioni; un potenziamento ed una estensione dei meccanismi di compartecipazione alla spesa. E' necessario, infatti, alleggerire su questo fronte il peso che grava sulla leva fiscale locale, estendendo l'utilizzo di strumenti più legati alle prestazioni, senza tuttavia rinunciare ad un elevato livello di solidarietà.

Gli interventi in campo previdenziale

16. Nel 2007 la spesa per prestazioni sociali è aumentata del 5,2 per cento, raggiungendo il 17,5 per cento del Pil. L'aumento della spesa pensionistica propriamente detta è stato più contenuto, arrestandosi al 4,1 per cento. Sono, di contro, cresciute del 10,7 per cento le altre prestazioni sociali.

In un'ottica che impone il conseguimento del pareggio di bilancio in tempi più brevi di quelli necessari per ricondurre in equilibrio il sistema previdenziale, la crescita della spesa pensionistica potrà continuare a generare tensioni per la gestione della politica di bilancio.

A tal riguardo, resta ferma la preoccupazione, già altre volte espressa dalla Corte in merito al non immediato adeguamento dei coefficienti di trasformazione, lo strumento

previsto al fine di assicurare l'equivalenza attuariale dei trattamenti, in corrispondenza di un aumento della speranza di vita.

L'originale dettato normativo prevedeva che l'aggiornamento avvenisse ogni dieci anni. La legge 247/07 ne prevede una riformulazione ma ne rinvia l'operatività al 2010.

Il testo di legge prevede ora che sia costituita un'apposita Commissione con il compito di proporre modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione, tenendo conto di una serie di elementi, tutti di natura non attuariale.

Un mancato adeguamento dei coefficienti produrrebbe un aggravio dei conti pubblici solo nel lungo termine e pertanto il rischio è che la politica economica resti invischiata in un problema di dissonanza cognitiva, mancando di porre oggi le necessarie basi per la conservazione degli equilibri futuri.

Nel complesso, sembra possibile confermare che gli andamenti della spesa pensionistica non presentano più l'urgenza di correzioni emersa nel corso del passato decennio. Tuttavia, i positivi risultati di lungo periodo assicurati dalla riforma contributiva necessitano di essere consolidati da scelte coerenti nel breve e medio periodo.

Un importante fattore capace di rafforzare la tenuta del nuovo sistema pensionistico è dato dalla diffusione della previdenza complementare. A quest'ultima è affidato il compito di elevare il valore monetario dei trattamenti individuali futuri. Il legislatore è intervenuto coerentemente su questo versante, anticipando di un anno l'entrata in vigore della disciplina sulla previdenza complementare, in precedenza prevista a partire dal gennaio 2008.

Osservazioni conclusive

17. In conclusione, il quadro di finanza pubblica del 2007 lascia irrisolti, nella prospettiva di medio lungo-termine, i problemi legati ad un efficace controllo della spesa pubblica primaria, da lungo tempo sollevati anche dalla Corte. Una analisi comparata delle *performances* conseguite nel primo decennio di vita dell'Unione Monetaria Europea illustra efficacemente le difficoltà dell'Italia. L'euro ha consentito al nostro paese di ridurre il peso della spesa per interessi sul Pil di più di quattro punti (ai

prezzi 2007 pari a poco meno di 70 miliardi di euro), mentre in Germania e Francia la riduzione è stata di pochi decimi di punto. Nel contempo, questi due paesi hanno ridotto l'incidenza della spesa corrente primaria: di ben 3,6 punti la Germania, di 0,7 punti la Francia. In Italia la spesa corrente primaria è cresciuta di 1,5 punti di Pil, mentre molto più della metà dell'intero *bonus* derivante dalla riduzione degli oneri per interessi è stato "disperso" in incrementi della spesa pubblica complessiva, anziché per alleggerire il fardello del debito pubblico. Alla fine del decennio, poi, la pressione fiscale è rimasta solo marginalmente al di sotto dell'anno (il 1997) che richiedeva il massimo della "*fiscal fatigue*".

Non sembrano necessarie ulteriori osservazioni per ribadire come, per i prossimi anni, il definitivo risanamento dei nostri conti pubblici non possa prescindere dall'osservanza di regole rigide di evoluzione della spesa pubblica corrente (certamente da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Ma tale impegnativo percorso – pur nell'apprezzamento dei tentativi di affinamento dei meccanismi di *spending review* e di altri singoli interventi di contenimento – non può che prevedere, ad avviso della Corte, l'inclusione nella strategia di controllo di tutti i grandi comparti della spesa.

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