

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di martedì 20 novembre 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 11,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del presidente della Corte dei conti Tullio Lazzaro.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle spese attinenti al funzionamento della Repubblica e alla garanzia delle sfere di autonomia costituzionale, funzionale e territoriale, l'audizione del presidente della Corte dei conti Tullio Lazzaro. Abbiamo chiesto al presidente, che è accompagnato da alcuni magistrati della Corte dei conti, di venirci a riferire in ordine al tema odierno sulla base dell'esperienza specifica di quell'istituto. Nel ringraziarlo per aver accolto il nostro invito, gli do la parola pregandolo di introdurci al tema.

TULLIO LAZZARO, *Presidente della Corte dei conti*. Grazie, signor presidente, cercherò di essere breve e, nello stesso tempo - spero - sufficientemente esaustivo, nei limiti del possibile. Con l'indagine conoscitiva sulle spese attinenti al funzionamento della Repubblica ed alla garanzia delle sfere di autonomia costituzionale, funzionale e territoriale, la Commissione affari costituzionali si è prefissata da un lato di svolgere una ricognizione della spesa e della disciplina relativa a indennità, rimborsi ed altre prestazioni previsti a favore di titolari di cariche elettive e di nomina politica, dall'altro di sviluppare un'analisi delle spese complessive di ciascuna istituzione in rapporto alla essenzialità delle funzioni svolte e all'esigenza di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di attività tra amministrazioni centrali, territoriali ed altri soggetti, di cui le istituzioni si avvalgano per la realizzazione dei rispettivi compiti.

Su questo secondo aspetto la Corte dei conti può fornire il suo contributo, in un primo momento sulla base di una rilettura a questo fine delle analisi già svolte dai diversi ambiti istituzionali, in seguito - se la Commissione lo vorrà - attraverso analisi specifiche e secondo un programma di interventi da concordare.

Negli ultimi anni rilevanti processi istituzionali ed economici hanno indotto un progressivo

mutamento delle strutture di governo del sistema pubblico nazionale: da un lato il passaggio di competenze dal livello centrale a quello territoriale, per il decentramento amministrativo, dall'altro il dispiegarsi degli effetti di un rapido invecchiamento della popolazione e di una forte crescita della spesa per l'assistenza previdenziale, con il conseguente incremento delle risorse assorbite da tali settori. Mutamenti che hanno portato ad un significativo ridisegno del peso delle funzioni svolte dall'operatore pubblico e ad una conseguente redistribuzione delle risorse amministrative tra i livelli di governo. Tra il 1990 e il 2005 le amministrazioni centrali hanno visto ridurre l'incidenza della spesa complessiva di loro competenza dal 26 per cento del PIL a poco più del 16 per cento. Nello stesso periodo gli enti previdenziali hanno registrato l'incremento più consistente: dall'11 per cento del PIL a poco meno del 17 per cento; per gli enti locali l'incremento è stato più modesto (dal 14 al 15 per cento), in gran parte da ricondurre alla crescita della spesa sanitaria.

La favorevole dinamica degli oneri per interessi prima, del gettito tributario più di recente, hanno permesso che ciò avvenisse anche in assenza di coerenti meccanismi di governo della spesa, ma, come più volte sottolineato dalla Corte, ponendo le basi per una sua evoluzione sempre meno sostenibile.

Non si tratta tuttavia solo di un problema di dimensione e dinamica della spesa. Le modificazioni intervenute avrebbero richiesto un riadeguamento delle strutture ed una gestione attenta degli oneri relativi alla funzione strategica e direzionale, per contenere gli effetti indesiderati conseguenti a tali mutamenti. Il costo della politica cui si fa in tal modo riferimento sta quindi nel mancato riadeguamento delle strutture alle nuove esigenze, nel ritardo con cui si sono aggredite le cause strutturali degli squilibri, nelle scelte di *governance*, che, specie nelle realtà territoriali, sono state spesso condizionate da esigenze occupazionali e di spesa di breve periodo più che da necessità effettive, nelle scelte di gestione del debito, volte, troppo di frequente, a massimizzare il beneficio economico di breve periodo e scaricare sulle gestioni future oneri crescenti.

Come dicevo, una evidente rappresentazione dei mutamenti intercorsi si ha ove si ponga a confronto il peso della spesa gestita dai diversi macrosettori negli ultimi 15 anni. Nel 1990 le risorse gestite a livello delle amministrazioni centrali - in questo caso spese complessive al netto degli interessi - erano pari a 16,3 per cento del prodotto intero lordo; nel 2005 tale quota era scesa a circa l'11,7 per cento. Nello stesso tempo, la spesa gestita dalle amministrazioni locali era passata dal 14 per cento a poco più del 15 per cento. È proprio guardando al netto della spesa per interessi che si evidenzia come il complesso ridisegno di competenze si sia accompagnato ad un forte incremento delle risorse assorbite per i servizi generali, fenomeno che ha interessato sia le amministrazioni centrali sia quelle locali.

La spesa destinata a tale finalità a livello centrale costituiva nel 1990 il 10,5 per cento del totale; nel 2005 rappresenta oltre il 18,5 per cento. In termini di prodotto, la quota ha raggiunto il 2,2 per cento dall'iniziale 1,7 per cento. Le somme assorbite per la funzione generale di coordinamento e di indirizzo politico amministrativo hanno conosciuto un incremento relativo proprio in una fase di riduzione del volume delle risorse direttamente amministrative.

Anche a livello delle amministrazioni locali, la crescita è stata di rilievo. Il peso di tale aggregato è venuto aumentando considerevolmente proprio nell'ultimo decennio. Nel 2005 la quota di risorse a ciò destinata era pari al 14,8 per cento delle risorse complessive gestite dagli enti contro il 12,4 per cento del 1995. Sempre in termini di PIL la quota assorbita dai servizi generali passava dall'1,6 per cento ad oltre il 2,2 per cento.

Per quanto riguarda le amministrazioni centrali è lecito domandarsi quanto di tale andamento sia riconducibile ad una crescita delle somme destinate direttamente o indirettamente al funzionamento delle strutture più strettamente connesse alla funzione di indirizzo politico strategico (uffici di diretta collaborazione, strutture istituzionali) o funzionali a adesso (consulenze, commissioni, incarichi attribuiti a soggetti estranei alla pubblica amministrazione). Ma anche quanto sia dovuto ad un mancato dimagrimento delle strutture centrali a fronte del conferimento di funzioni a quelle decentrate o allo spostamento di risorse a copertura della spesa previdenziale o, ancora, quanto dipenda da squilibri strutturali.

Alcune prime risposte si traggono dall'osservazione degli andamenti degli stanziamenti nel bilancio dello Stato per gli uffici di diretta collaborazione - dati tratti dal sistema informativo della Ragioneria generale della Corte dei conti - per il periodo 2003-2008 (e per gli esercizi 2003-2006 già conclusi anche dai dati degli impegni). L'esame delle previsioni distinti in oneri per il personale, acquisti di beni e servizi e altre voci di spesa evidenzia un andamento crescente. La spesa complessiva è aumentata tra il 2003 e il 2007 del 18 per cento in termini di stanziamenti iniziali. Il bilancio di previsione per il 2008 presentato al Parlamento prevede invece una flessione del 2,3 per cento rispetto all'ultimo esercizio.

Quando si guarda alla gestione effettiva tale valutazione va in parte corretta. L'esame delle somme impegnate per tale funzione evidenzia infatti: una crescita nel periodo 2004-2006 (+5,3 per cento), dopo una flessione del 3,2 per cento rispetto all'importo del 2003, un aumento tuttavia inferiore a quello registrato in termini di spesa corrente complessiva al netto di interessi e trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche (il peso di tale funzione si riduce, quindi, se misurato in base alle somme effettivamente gestite a livello di bilancio dello Stato); un incremento maggiore degli importi destinati alla copertura degli oneri per personale in media del 4,7 per cento, che risulta peraltro allineato con quello complessivo rilevato per tale voce di spesa; una flessione invece per l'intero periodo della dimensione degli acquisti di beni e servizi.

In riduzione, nel complesso, le spese per consulenze, commissioni ed incarichi continuativi e di studi e ricerca, interessate in questi anni da numerose misure di contenimento. In particolare, la spesa impegnata per commissioni, comitati e consigli, cresciuta a ritmi sostenuti fino al 2004 ha visto ridursi negli esercizi 2005-2006 gli impegni complessivi, anche se, guardando agli stanziamenti di competenza nell'ultimo biennio, gli importi sono tornati ad aumentare. Le spese per incarichi continuativi registrano una flessione nell'intero quadriennio, riduzione che trova conferma anche nei bilanci di previsione 2007 e 2008. Gli studi, le consulenze e le indagini, dopo il picco del 2003, connesso anche al rimbalzo riconducibile agli effetti del taglia spese, riprendono a crescere nel triennio successivo, ma a partire da livelli più contenuti.

Nel caso degli studi e delle consulenze, pur dovendosi considerare la disomogeneità di strutture dovute alle continue modifiche nell'assetto delle amministrazioni, gli andamenti risultano fortemente differenziati tra Ministeri. Anche considerando gli oneri connessi al funzionamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (che comprende la spesa per le strutture di supporto dei Ministeri senza portafoglio) e delle scuole di amministrazione (spesso utilizzate per accedere ad ulteriori servizi di consulenza per gli uffici di diretta collaborazione dei Ministeri), l'incidenza di questa quota di spesa sul totale rimane limitata. Si tratta, nel complesso, di meno dell'1 per cento della spesa corrente al netto del trasferimento ad amministrazioni pubbliche ed interessi. A livello dell'amministrazione statale, quindi, in base ai dati esaminati, il costo della politica non sembra trovare riscontro in un andamento rilevante e in crescita della spesa rilevabile per la funzione di indirizzo politico strategico.

L'esame dei dati relativi alle amministrazioni centrali mette in evidenza un elemento ulteriore. È il peso degli oneri del personale sul totale delle somme gestite in forte aumento ad indicare una criticità su cui pesano gli insuccessi della politica di controllo della dinamica della spesa per redditi e l'accentuazione di squilibri nella struttura e nella composizione del pubblico impiego. Come messo in rilievo dal recente rapporto sul costo del lavoro pubblico, la dinamica della spesa per redditi è stata condizionata dai ritardi nella definizione dei contratti, dalle continue deroghe agli obiettivi posti alla politica retributiva, dalla previsione di regimi di favore per categorie e dalla mancata definizione di norme per il superamento dei meccanismi alla base dei più rilevanti aumenti della spesa. La Corte ha più volte sottolineato il mancato conseguimento degli obiettivi programmatici in materia di personale, sia in termini di riduzione del numero degli addetti attraverso il blocco del *turn over* e la riduzione degli organici, sia relativamente al controllo della spesa complessiva e della dinamica retributiva.

Le analisi hanno evidenziato da un lato lo scarso successo delle politiche di contenimento dei dipendenti, fortemente condizionate già a monte da numerose esenzioni, dall'altro una crescita della

spesa per retribuzione superiore non solo ai tassi di inflazione programmata, ma anche all'andamento reale dell'inflazione per l'aumento delle componenti fisse della retribuzione, a fronte della progressiva perdita d'importanza degli istituti realmente volti ad incentivare la produttività individuale e collettiva del personale. L'analisi ha sottolineato inoltre un forte scostamento tra le cosiddette retribuzioni contrattuali e quelle di fatto percepite dagli interessati ed una crescita della spesa per retribuzioni elevata e costante anche in periodi di vacanza contrattuale.

Nel periodo 2000-2005, la spesa per retribuzioni ha registrato aumenti pari a circa il 4,5 per cento in media per ciascun anno, un ritmo cioè pressochè doppio rispetto al tasso medio dell'inflazione (2,4 per cento) e di gran lunga superiore anche alla crescita del PIL nominale (3,7 per cento).

Nella relazione sul rendiconto per l'esercizio 2005, la Corte stimava che qualora fosse stato rispettato fin dall'avvio della privatizzazione del pubblico impiego, nel 1995, il principio di un aggancio della spesa di personale all'andamento effettivo dell'inflazione, dando per scontato il ritmo di crescita degli addetti e lo scarso successo delle politiche di riduzione degli organici, la spesa per retribuzioni lorde sarebbe dovuta risultare inferiore nel 2005 di oltre 17 miliardi, rispetto al valore raggiunto al termine dell'esercizio.

Meritano infine di essere richiamate le considerazioni più volte formulate circa le difficoltà per l'amministrazione a gestire i processi di mobilità del personale in conseguenza di riorganizzazioni amministrative, privatizzazioni, istituzioni di nuove figure organizzative, trasferimento di funzioni alle autonomie regionali e locali. In occasione del trasferimento, infatti, gli interessati mantengono a titolo di assegno personale non riassorbibile l'eventuale maggiore retribuzione in godimento, ottengono inquadramenti in qualifiche superiori o altri benefici, con la conseguente stabilizzazione di differenze retributive ingiustificate a parità di lavoro svolto, che alimentano spinte emulative e fenomeni di rincorse salariali. Ciò, nonostante la riorganizzazione amministrativa sia prevista a costo zero nelle diverse normative sostanziali. Ma non si tratta solo di una mancata tenuta degli obiettivi posti alla politica contrattuale. Sul crescente peso della spesa per redditi da lavoro delle amministrazioni centrali incidono anche distorsioni specifiche, riconducibili alle difficoltà di gestione dei trasferimenti di personale dalle amministrazioni centrali a quelle territoriali e, più in generale, a difficoltà di adeguamento degli assetti occupazionali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il trasferimento del personale statale alle amministrazioni interessate, a cinque anni dalla emanazione dei decreti legislativi di attuazione della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997 risulta solo in parte portato a termine.

A fronte di circa 21 mila unità di personale da assegnare agli enti territoriali (determinate con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi a ciascuna materia oggetto di trasferimento), il personale effettivamente individuato e per il quale sono state avviate le procedure attraverso i necessari decreti ministeriali ammonta a 11.868 unità, delle quali 9.271 (78,1 per cento), assegnate agli enti territoriali; per quasi la metà del personale individuato, invece, non si è dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento.

Il risultato è stato limitato sia sul fronte quantitativo sia su quello del riequilibrio della distribuzione dei dipendenti fra nord, centro e sud.

Relativamente al personale non trasferito, è previsto il ricorso al trasferimento di risorse finanziarie sostitutive con le modalità previste dall'articolo 32 della legge n. 488 del 1994, esaurita (o anche non avviata) la procedura di mobilità forzata.

Con l'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, si sarebbe reso necessario, poi, rivedere profondamente i compiti e l'organizzazione dell'amministrazione statale e, soprattutto, di quella parte - l'amministrazione periferica - che, svolgendo i propri compiti e servizi in rapporto diretto con i cittadini, è la più esposta all'applicazione piena del principio di sussidiarietà.

Proprio per provvedere alla ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione delle strutture ministeriali, in relazione alla modificazione delle loro funzioni determinata dal nuovo titolo V, al Governo è stata conferita una ampia delega legislativa per la riforma dell'organizzazione dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, degli enti e organismi pubblici, degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei

risultati dell'attività amministrativa (legge n. 137 del 2002).

Va tuttavia osservato che l'elaborazione dei decreti delegati di riordino dei Ministeri non ha avuto - diversamente da quanto era accaduto per l'attuazione della delega relativa al conferimento di funzioni a regioni ed enti locali di cui alla legge n. 59 del 1997 - un passaggio istruttorio che abbia ponderato quante e quali preesistenti funzioni i Ministeri dovessero abbandonare per effetto dell'intervenuta riforma costituzionale.

Ad esempio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato ristrutturato come se non esistesse la norma del nuovo articolo 117, comma 3, della Costituzione, che assegna la tutela e sicurezza del lavoro alla legislazione concorrente; così, è stata confermata la sua rete di direzioni regionali e provinciali (peraltro dipendenti, al centro, da una nuova direzione generale) che si occupano essenzialmente di tutela e sicurezza del lavoro. Ancora, il Ministro del infrastrutture e dei trasporti annovera, dopo il riordino, funzioni decisamente non più statali (come l'attività di vigilanza per l'edilizia economica e popolare o la repressione dell'abusivismo edilizio) e una serie di attività di supporto - non meglio specificate - a soggetti o strutture con competenze proprie (ad esempio, per la vigilanza sulle dighe, che spetta funzionalmente al Registro italiano dighe (RID), istituito, come ente pubblico, dal decreto legislativo n. 112 del 1998), oltre a competenze che neppure richiederebbero strutture amministrative *ad hoc*; ciò ha fatto sì che in ciascuno dei capoluoghi di regione operino servizi interregionali, con due uffici dirigenziali generali.

Nella definizione delle funzioni degli uffici periferici mancano, poi, il più delle volte, riferimenti alla capacità e legittimazione dei loro titolari a stringere accordi, intese, convenzioni o altri negozi organizzativi con regioni ed enti locali. Talvolta, è previsto (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero del lavoro e delle politiche sociali) che gli uffici periferici abbiano relazione o contatti con il sistema delle autonomie, ma le decisioni conclusive, la stipula degli accordi e, più in generale, la volontà negoziale che impegna l'amministrazione dello Stato è mantenuta a livello centrale; solo gli atti esecutivi sono al più delegati agli uffici periferici.

Il risultato è che sono state mantenute strutture con funzioni che si riferiscono a compiti statali che sarebbero comunque, dopo il nuovo titolo V, da dedurre in negoziazione con le regioni, nel segno della leale cooperazione che dovrebbe improntare, oggi più di ieri, le relazioni tra soggetti parimenti garantiti nella loro autonomia, ma per i quali non si è creata nessuna premessa di esercizio congiunto o combinato con regioni ed enti locali.

Si pensi poi che dei 14 Ministeri con portafoglio, solo tre non hanno apparati periferici (Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e tutela del territorio, Ministero delle politiche agricole e forestali). Se si escludono i Ministeri d'ordine (Ministero degli affari esteri, Ministero dell'interno, Ministero della difesa, Ministero della giustizia), che hanno strutture particolari, gli altri sette Ministeri hanno, in parte, apparati periferici esigui (sanità, comunicazioni) o di media dimensione (lavoro); gli altri quattro hanno grandi strutture, tutte rette da dirigenti generali (uno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, addirittura - come già detto - due dirigenti generali in nove capoluoghi di regione).

Le amministrazioni centrali sono i referenti pressoché esclusivi degli uffici periferici e non è previsto, salvo poche eccezioni, che abbiano relazioni dirette con il sistema regionale locale, in funzione del risultato da rendere alla collettività in termini di servizi, infrastrutture e così via. Si tratta, infatti, di uffici con una progettualità fortemente limitata dalla pianificazione centrale, con risorse a destinazione vincolata e senza alcuna *budget* da investire in azioni e interventi che non siano quelli stabiliti, autorizzati o condivisi dall'amministrazione centrale. Questo avviene anche laddove la legge n. 59 del 1997 richiedeva (la riforma costituzionale del 2001 lo imporrebbe) di sperimentare nuove forme di combinazione tra amministrazioni statali e regionali o locali per attuare la collaborazione e l'azione coordinata fra i diversi livelli di governo.

In altri termini, gli apparati periferici dello Stato sono strutture con scarsa autonomia organizzativa, anche quando - come nel Ministero per i beni e le attività culturali - si è voluto attribuire la titolarità dell'ufficio regionale ad un dirigente manager (eventualmente estraneo all'amministrazione), che

non ha, però, né un *budget* finanziario, né uno spazio di autonomia nel decidere programmi di azione e di intervento, tutto essendo rimesso alla preventiva approvazione del centro. L'unica amministrazione periferica, oltre a quella del Ministero dell'interno, che ha un rapporto diretto e istituzionalizzato con le autonomie è quella del Ministero dell'economia e delle finanze, ma per ragioni non tanto di collaborazione, quanto di monitoraggio dei flussi di spesa e di controllo del rispetto del patto di stabilità interno. Ancora in materia di razionalizzazione della distribuzione territoriale degli uffici periferici statali, il loro previsto accorpamento funzionale, organizzativi e logistico intorno ad un ufficio unico a competenza generale - ufficio territoriale di governo - non è mai stato pienamente realizzato, anche per le resistenze di alcune amministrazioni dello Stato. Con la legge finanziaria 2007, nell'ambito di un più generale intervento per ridurre i costi di funzionamento dei ministeri, è stata nuovamente prevista la rideterminazione delle strutture periferiche dei Ministeri, con la loro riduzione e, se possibile, la costituzione di uffici regionali o la riorganizzazione presso le prefetture - uffici territoriali di governo.

L'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, la realizzazione di servizi comuni e l'utilizzo in via prioritaria di immobili di proprietà pubblica dovrebbero consentire risparmi sulle spese di funzionamento. Dall'attuazione di tali disposizioni, nella finanziaria per il 2007, si prevedeva di conseguire risparmi di spesa crescenti negli anni non inferiori a 7 milioni di euro per l'anno 2007, 14 milioni di euro per l'anno 2008, 20 milioni di euro per l'anno 2009. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 aprile 2007, sono state emanate le linee guida volte alla definizione dei regolamenti di attuazione.

I regolamenti non sono stati ancora emanati, ancorché il termine fosse fissato al 30 aprile 2007. Per finire, è importante considerare che vi sono altre amministrazioni periferiche, in senso lato, alle quali è possibile soltanto accennare: le società per azioni governate dal Ministero dell'economia e della finanze e da singoli Ministeri (Sviluppo Italia e Italia lavoro, quest'ultima definita dalla Corte costituzionale con sentenza n. 363 del 2003 un vero e proprio organo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e tutto l'insieme delle nuove partecipazioni statali in dominio del MEF, con filiali e diramazioni in tutto il territorio nazionale.

Occorrerebbe pertanto ragionare su quali e quante di queste funzioni meritino, dopo il nuovo titolo V, un'amministrazione centrale, quali necessitino anche (o solo) di un'amministrazione periferica, o di una per agenzie, per società, per organi misti, evitando, quindi, di moltiplicare strutture e dirigenze, al centro come in periferia.

Il mantenimento di dinamiche retributive al di sopra degli obiettivi e di assetti occupazionali incoerenti con il nuovo quadro delle competenze non esaurisce naturalmente l'insieme delle distorsioni riconducibile a scelte della politica non adeguate alle necessità gestionali e ai nuovi assetti. Dalle indagini della Corte emergono, infatti, le difficoltà di portare a termine in tempi soddisfacenti processi di eliminazione di strutture centrali non più coerenti con le realtà istituzionali, i cosiddetti enti inutili, o il ripetersi di fenomeni gestionali anomali con rilevanti ricadute negative sia sul processo di responsabilizzazione delle realtà territoriali, sia e soprattutto sul controllo della spesa pubblica (penso alle gestioni commissariali). Così come, in tema di cattiva gestione di risorse, emergono costi particolarmente rilevanti legati all'uso che è stato fatto di attività patrimoniali - qual è il caso delle cartolarizzazioni - più per soddisfare esigenze di breve termine e di ricerca del consenso, che per migliorare le gestioni a seguito di accurati calcoli di convenienza economica e finanziaria.

Su tutti e tre i temi la Corte ha predisposto di recente referti specifici, di cui ricordo di seguito i risultati più significativi, rinviando alle relazioni depositate per eventuali approfondimenti. In tema dei cosiddetti enti inutili, è stata disposta, con legge n. 1404 del dicembre 1956 la liquidazione. Da allora, su una base probabilmente neanche completa di 6.630 altre istituzioni pubbliche (esclusi cioè i soggetti istituzionali quali ministeri, enti previdenziali, regioni, province, comuni, comunità montane, e così via), sono state avviate procedure liquidatorie per 827 tra enti e gestioni fuori bilancio (che tecnicamente enti non sono) e ne sono state chiuse 732.

Sono nella quasi totalità enti appartenenti a settori interessati alle grandi riforme degli anni Settanta:

istituzione del Servizio sanitario nazionale, con conseguente automatica soppressione di tutti gli enti mutualistici; istituzione delle regioni a statuto ordinario, con trasferimento di funzioni alle regioni ed automatica soppressione degli enti pubblici nazionali già titolari di quelle funzioni. Ad oltre 30 anni da quelle riforme non sono state ancora soppressi grandi enti come l'INAM, l'ENPDEP, l'INCIS, l'ONMI, l'ENPI e così via, che hanno cessato da lungo tempo ogni loro funzione. Questo, tra l'altro, ha comportato l'evidenziazione di una forte differenza fra il saldo netto a favore dello Stato, risultante dai bilanci delle chiusure effettuate nel periodo 1957-2005, e quanto effettivamente versato dall'IGED all'entrata dello Stato nello stesso periodo.

Si può inoltre rilevare che sul processo hanno inciso: l'andamento contraddittorio della legislazione in ordine all'individuazione degli enti pubblici da porre in liquidazione; le carenze nell'individuazione degli enti da sopprimere, di fatto mai effettuata; le incertezze e i ripensamenti sul piano normativo circa la soppressione dell'IGED; il ritardo con cui sono state introdotte norme di snellimento delle procedure liquidatorie che possono formalmente chiudersi solo con il venir meno di ogni sia pur modesta vertenza.

L'assetto organizzativo dell'emergenza rifiuti ha perso gli originali caratteri della precarietà ed eccezionalità e si è venuto configurando come una complessa e duratura organizzazione *extra ordinem*, che si è affiancata a quella ordinaria, paralizzandone spesso l'operatività. Regimi commissariali derogatori sono stati adottati anche per situazioni di pericolo determinate sostanzialmente da inefficienze, ritardi, imprevidenza degli ordinari apparati amministrativi, permettendo così alla emergenza di operare anche nell'ambito specifico degli apparati ordinari. Il risultato del ricorso all'emergenza non è stato, però, una più efficace applicazione della complessa disciplina ambientale, bensì quello di differire nel tempo l'applicazione delle sue stringenti statuizioni.

Passiamo all'analisi dei costi delle cartolarizzazioni. Un'attività di indagine che ha consentito di esplorare a fondo, e in vario modo quantificare, gli effetti delle distorsioni e delle carenze di *governance* è quella condotta sui risultati delle cartolarizzazioni. La causa di fondo dei costi evidenziati va ricondotta alla circostanza che, almeno per quanto riguarda la cartolarizzazione degli immobili e dei proventi dei giuochi, le alienazioni, che di per sé si potevano ben giustificare se avessero conseguito il punto di approdo di un'accurata analisi costi-benefici, hanno in realtà finito con il rispondere alla sola urgente esigenza di ridurre per questa via l'indebitamento e/o il debito, avendo il Governo praticamente escluso di voler fare ricorso a strumenti alternativi di politica di bilancio. Le cartolarizzazioni sono state decise dal Governo per due ordini dichiarati di motivi. Il primo, come già detto, attiene all'intenzione di migliorare i conti pubblici senza dover aumentare ulteriormente l'imposizione fiscale o operare consistenti riduzioni di spesa. Il secondo motivo, specifico della cartolarizzazione degli immobili, si riferisce agli elevati oneri di manutenzione e alla bassa redditività del patrimonio pubblico, oltre che all'uso irrazionale degli edifici pubblici, con spreco di spazi, ma anche con l'utilizzo di immobili ad elevato valore di mercato per esigenze soddisfacibili a costi molto più contenuti.

Basti ricordare che SCIP1 ha riguardato ben 27.250 unità residenziali e 262 unità commerciali. Quasi triplo è il portafoglio di SCIP2: 62.880 immobili. L'indagine era stata inserita tra quelle programmate per l'anno 2003 perché la Corte nutriveva due preoccupazioni.

Una prima preoccupazione era che l'esigenza di correggere l'andamento dei conti pubblici entro le rigide scadenze del bilancio annuale potesse indurre a rallentare il controllo sulla regolarità e sulla convenienza economica delle singole operazioni, con la sostanziale svendita degli attivi di più agevole smobilizzo, piuttosto che di quelli meno produttivi, e con la concessione di sovra-garanzie agli acquirenti. Una seconda preoccupazione era che le carenze gestionali dell'amministrazione potessero portare a trasferire di fatto agli agguerriti consulenti esterni anche le decisioni di fondo ed il controllo sui risultati.

Il rischio di fondo ipotizzato era che venisse prestata attenzione al solo risultato finanziario di cassa, sacrificando conseguentemente la regolarità e la trasparenza delle procedure, nonché la convenienza economica, e, eccedendo con le sovra-garanzie, si finisse con lo svendere gli attivi di più agevole

smobilizzo, piuttosto che oculatamente cedere quelli meno produttivi. Le dimensioni complessive di tutte le operazioni sono evidenziate dai dati della relazione che è stata distribuita. L'obiettivo di riduzione dell'indebitamento e del debito è stato conseguito in misura molto limitata. Una maggiore efficienza gestionale è stata parzialmente conseguita per i soli crediti previdenziali, con l'accelerazione della riscossione dei crediti *in bonis*. I crediti in sofferenza, invece, non solo non sono stati riscossi, ma sono addirittura aumentati. Per l'INPS, l'importo dei crediti non riscossi era infatti passato da 48,5 miliardi al 1° gennaio 1999 a 58 miliardi all'11 gennaio 2005.

Per quanto riguarda gli eventuali effetti di maggiore efficienza nella gestione degli immobili, le valutazioni, pur essendo più articolate, non possono essere nel complesso positive. Sempre per gli immobili, va peraltro rilevato che nessuno effetto si è avuto in termini di calmieramento dei prezzi del mercato immobiliare. Ancora per gli immobili, va registrato il sostanziale rispetto di quello che era stato definito come obiettivo di difesa delle fasce sociali deboli (con l'opzione di vendite a prezzi scontati riservate agli inquilini), ma che si è piuttosto presentato come una condizione di fattibilità politico-sociale, con un costo che frequentemente è arrivato al 45 per cento del prezzo di stima dell'ottobre 2001.

A tale proposito, alla Corte non sono stati forniti elementi atti a fugare i dubbi manifestati sull'appartenenza dei beneficiari a gruppi sociali effettivamente meritevoli di tutela. Ciò non toglie, naturalmente, che possano essersi verificate anche alcune ricadute positive: stimoli per l'amministrazione in generale ad acquisire nuova professionalità e nuovi modelli organizzativi, operativi e comportamentali; forte spinta all'innovazione amministrativa per il Dipartimento del tesoro e le agenzie del demanio e del territorio, come conseguenza della diretta sfida del confronto con i *contractors*; spinta, soprattutto per gli enti previdenziali, ad adottare modelli gestionali informatizzati.

Per ciò che attiene alle conclusioni raggiunte e ai rilievi formulati, si può dire che le preoccupazioni da cui la Corte era partita hanno trovato sostanziale conferma. In particolare, è risultato del tutto evidente che l'esigenza di correggere l'andamento dei conti pubblici entro scadenze rigide ha indotto, in effetti, ad allentare il controllo sulla regolarità e sulla convenienza economica delle singole operazioni. In altri termini, l'esigenza di fare cassa ha fatto premio su tutto il resto: mancava anche il tempo per occuparsi degli altri aspetti.

Di qui il ricorso a scorciatoie procedurali: la regolamentazione delle operazioni di cartolarizzazione (e di promozione del fondo immobiliare chiuso) è stata emessa dopo che le operazioni si erano già concluse (ad eccezione del versamento del corrispettivo iniziale). Di qui gli eccessi di garanzia accordate alle società acquirenti. Ma di qui anche il risultato paradossale di effettuare, come nel caso di SCIP1 e della cartolarizzazione dei proventi futuri di lotto ed enalotto, operazioni decise per migliorare la situazione dei conti pubblici, ma che, per motivi contabili, finiscono poi per portare addirittura ad un aumento del debito.

Per ciò che riguarda in particolare la concessione di sovra-garanzie, già l'indicatore del basso rapporto tra corrispettivo iniziale e portafoglio cartolarizzato mette in luce come il rischio della gestione non sia stato in realtà trasferito al concessionario, ma sia rimasto, di fatto, in capo al cedente. Un esempio estremo sotto questo profilo è la cartolarizzazione dei proventi futuri dei giochi del lotto e del superenalotto, per la quale si è registrata a consuntivo la cessione di un importo di future entrate (oltre 27 miliardi) superiore a nove volte il corrispettivo iniziale corrisposto dalla società veicolo allo Stato italiano (3 miliardi).

Nel caso di SCIP2, lo stesso Dipartimento del tesoro ha calcolato che la sovracollateralizzazione è salita dal 19 al 37 per cento dopo la ristrutturazione ed il nuovo *business plan*. Nella stessa luce va valutata anche l'operazione FIP1.

PRESIDENTE. Ha le date di queste operazioni?

TULLIO LAZZARO, *Presidente della Corte dei Conti*. Sì, nella versione più completa della relazione.

Le banche *arranger*/finanziatrici hanno acquisito temporaneamente le quote del fondo per 993 milioni e lo hanno ricollocato sette mesi dopo sul mercato, realizzando 99 milioni di guadagni (il 18,5 per cento su base annua). Il prezzo iniziale pagato dalle banche è del 25 per cento inferiore al valore stimato del portafoglio e del 40 per cento al prezzo di collocamento finale delle quote presso gli investitori istituzionali.

Un altro indicatore indiretto, ma quanto mai significativo, della scarsa convenienza per l'erario dell'operazione FIP può essere individuato anche nel fatto che, mentre la cessione al FIP degli immobili strumentali pubblici è avvenuta con la motivazione che il costo di detenzione fosse superiore a quello di locazione, SOGEI ha riacquistato la sede già venduta a FINTECNA ed altri enti pubblici hanno deciso di costruirselo, con una motivazione esattamente rovesciata, e cioè con la motivazione che l'equivalente del canone di locazione fosse sufficiente a pagare la rata del mutuo. Né più incoraggianti possono essere le conclusioni per ciò che attiene alla *governance* delle operazioni. La gestione delle operazioni di cartolarizzazione è stata affidata al Dipartimento del tesoro, che si è avvalso del supporto del consiglio degli esperti, formato anche da persone provenienti da grandi banche d'affari, che sono poi tornate ad assumere incarichi esterni all'amministrazione.

Del tutto inadeguato è stato il potenziamento dell'*expertise* delle strutture incaricate di colloquiare con i *contractors*. Di conseguenza, la pianificazione e la gestione strategica delle operazioni è stata di fatto esternalizzata, affidandola alle banche *arranger*/consulenti, ed in particolare a banche d'affari che operano a livello internazionale. Ovviamente, data la loro natura ed i loro interessi, tali soggetti, da una parte, non hanno prestato particolare attenzione al monitoraggio di costi e benefici pubblici e, dall'altra, sono stati comunque portati ad evidenziare soprattutto i vantaggi delle operazioni di cartolarizzazione, senza adeguatamente lumeggiarne anche i costi ed i rischi per il cedente.

In altri termini, è stata attivata una sorta di circolazione extracorporea che doveva assicurare il buon fine dell'operazione, ma che non è però servita, come avviene invece in chirurgia, per riparare e rendere funzionale un organo interno mal funzionante. L'amministrazione è rimasta a gestire i soli processi burocratici ed i conflitti con l'inquinato. Per di più, è mancata un'effettiva collaborazione tra il Dipartimento del tesoro e le altre amministrazioni coinvolte. Mentre il primo si è dovuto muovere sotto la pressione di dover bruciare i tempi, le seconde hanno teso a prendere le distanze, se non a considerarsi del tutto estranee al processo gestionale delle cartolarizzazioni. Il monitoraggio condotto dall'amministrazione si è sostanzialmente limitato agli aspetti contabili, senza adeguatamente estendersi ai costi e ai risultati. Un sistematico monitoraggio è stato invece svolto nell'interesse degli investitori da un consulente esterno. Le relazioni inviate (non sempre) al Parlamento sono rappresentate dalla semplice trasposizione proprio dei rapporti agli investitori. I processi di cartolarizzazione si sono svolti in condizioni di scarsa trasparenza. Anzitutto, va rilevato che sono rimasti in ombra i rapporti tra i soci delle società veicolo (due fondazioni di diritto olandese) ed i soggetti che in vario modo sono intervenuti nei processi di cartolarizzazione, ed in particolare le banche *arranger* che, per incarico del Ministero del tesoro, hanno selezionato soci ed amministratori delle società veicolo. Le motivazioni genericamente addotte per tale scelta sono state solo affermate, ma in nessun modo argomentate e tanto meno documentate, nonostante le specifiche richieste della Corte. Non è stato peraltro neppure chiarito in che modo ci si sarebbe avvalsi di tale patrimonio di particolare esperienza e credibilità, posto che le società veicolo non hanno avuto strutture proprie ed hanno esse stesse operato a mezzo di *contractors*. Appare piuttosto probabile che le società veicolo abbiano sostanzialmente svolto una funzione alternativamente di schermo o di camera di compensazione degli interessi finanziari internazionali in gioco. Nulla, tuttavia, è dato di sapere sui rapporti concretamente intercorsi.

Va poi evidenziato, insieme con l'insoddisfacente ricostruzione contabile dello svolgimento delle operazioni, la mancata indicazione, o comunque l'incompleta o confusa prospettazione, dei costi direttamente o indirettamente sostenuti.

Un terzo fattore di opacità attiene all'insufficiente affidabilità della valutazione del valore di

mercato degli immobili, effettuata (nel caso di FIP1) da un valutatore esterno scelto dalla società di gestione del fondo, e congruità senza verifiche e sopralluoghi dall'Agenzia del territorio. Analoga considerazione può essere fatta per la determinazione dei canoni di mercato di riaffitto degli immobili ceduti.

Sempre per quanto riguarda gli immobili, va infine aggiunta la scarsa trasparenza, non solo su tutti i costi effettivamente sostenuti e sui risultati realmente conseguiti, ma addirittura sulla stessa nozione di immobile (il più delle volte non si sapeva neppure se si trattasse di appartamenti o palazzi) e sulla corretta individuazione dei beni interessati all'operazione. Non c'è, infatti, completa coincidenza tra gli immobili oggetto della cartolarizzazione che compaiono in quattro diverse liste di riferimento: Agenzia del territorio, Agenzia del demanio, enti previdenziali e SCIP.

Passiamo alla spesa delle amministrazioni locali. Come si è visto in precedenza, nel caso degli enti locali si è verificato nell'ultimo decennio un ampliamento delle risorse gestite. La spesa complessiva (al netto dei trasferimenti ad altri soggetti della pubblica amministrazione e degli oneri per interessi) è cresciuta a partire dagli anni Novanta di poco più di un punto percentuale. Ben più netta la crescita nell'ultimo decennio: a questi enti è riconducibile nel 2005 il 15,1 per cento della spesa complessiva in termini di prodotto interno lordo, contro il 13,3 per cento del 1995, anno di maggiore riduzione della spesa sanitaria.

Tali andamenti sono accompagnati da: una flessione della quota della spesa corrente netta destinata alla copertura degli oneri per il personale dipendente (essi rappresentavano il 40,2 per cento della spesa complessiva nel 1990, per salire al 43,7 nel 1995 ed attestarsi su importi in media di poco superiori al 37 per cento tra il 2001 e 2005); una forte ricomposizione interna della spesa per funzioni (è cresciuta con continuità a partire dagli anni Novanta la quota destinata ai servizi generali, attestatasi negli ultimi anni su livelli pari al 15 per cento delle risorse gestite nette, rispetto all'11,9 per cento dell'inizio degli anni Novanta); una significativa ricomposizione della spesa per questa finalità, letta in termini di classificazione economica (si è ridotto il peso dei redditi da lavoro, che costituiscono nel 2005 il 40 per cento della spesa contro il 47 per cento del 1995 ed il 50 per cento del 1990, mentre è aumentata l'incidenza delle spese per consumi intermedi, dal 26 al 30 per cento, e per investimenti in capitali fissi, dal 15,8 al 16,7 per cento).

Si tratta di dati che, pur nella loro generalità, sembrano disegnare per le amministrazioni locali un quadro dell'evoluzione dei costi per le funzioni generali di direzione politica e strategica diverso da quello evidenziato per l'amministrazione statale: l'evoluzione istituzionale non ha condotto ad un ampliamento della spesa per il personale dipendente per le diverse funzioni. Quella generale ha conosciuto una crescita significativa, ma per la forte dilatazione degli acquisti di beni e servizi. Tale andamento complessivo trova conferma dall'esame svolto guardando ai dati di rendiconto di regioni, province e comuni, e considerando gli impegni di bilancio tra il 2001 e il 2005. Il riferimento è alle spese correnti destinate all'amministrazione generale e agli organi istituzionali secondo una classificazione - è bene sottolinearlo - che non consente di considerare con precisione gli oneri relativi ai soli organi istituzionali o a quelli relativi alle funzioni di coordinamento e gestione strategica delle amministrazioni decentrate.

Inoltre, sulla leggibilità dei risultati dei rendiconti delle amministrazioni territoriali pesa la forte disomogeneità dei criteri assunti nei diversi ambiti. Questi dati forniscono tuttavia una prima rappresentazione delle tendenze in atto. Per tutte le realtà territoriali, la quota di risorse nette assorbite dalla funzione generale e dagli organi istituzionali è in questi ultimi anni cresciuta in misura significativa. In particolare, per le regioni a statuto ordinario, dopo la flessione tra il 2001 e il 2002 (conseguente all'entrata a regime delle nuove funzioni trasferite), la quota delle risorse assorbite dalla funzione amministrativa generale ha raggiunto nel 2005 il 37,6 per cento delle risorse per spesa corrente netta (al netto di trasferimenti ed oneri finanziari), con una crescita di quasi tre punti rispetto al 2001. Per le regioni a statuto speciale, l'aumento è stato anche relativamente maggiore, dal 31,1 al 34,7 per cento. Per i comuni, nel complesso, la quota è passata dal 31,6 per cento al 34,8 per cento rispetto alla spesa corrente, mentre nelle province, dopo la flessione dal 30 al 27,8 per cento del 2002, connessa come nel caso delle regioni al trasferimento di

risorse per il federalismo amministrativo, la quota è passata dal 27,8 per cento ad oltre il 32 per cento del 2005.

Passiamo ai pagamenti per gli organi istituzionali, le spese di rappresentanza, le consulenze e gli studi.

Ulteriori evidenze relative alla spesa delle amministrazioni territoriali per gli organi istituzionali e per attività più prossime alla funzione di coordinamento e direzione (incarichi professionali, acquisti di beni e servizi di rappresentanza, organizzazione di manifestazioni e convegni) sono desumibili dall'osservazione dei dati disponibili per un solo esercizio completo, il 2006, raccolti nella banca dati SIOPE.

In termini di pagamenti, l'incidenza di tali spese presenta andamenti molto diversi per i tre aggregati. Per le regioni, il peso delle spese per gli organi istituzionali supera il 3,6 per cento del totale delle risorse effettivamente amministrate, mentre si riduce all'1,9 per cento per le province e all'1,1 per cento per i comuni. Più elevata è nelle regioni anche l'incidenza degli incarichi professionali: l'1,3 per cento, contro l'1,1 per cento delle province e lo 0,4 per cento dei comuni. È nelle province che risulta la quota di spesa netta più elevata destinata agli acquisti di beni e servizi di rappresentanza e per l'organizzazione di manifestazioni e convegni: in questi enti l'esborso rappresenta rispettivamente lo 0,2 e l'1 per cento della spesa corrente netta. Nelle regioni, le due spese rappresentano lo 0,06 e lo 0,6 per cento, mentre nei comuni lo 0,1 e lo 0,8 per cento. Nel complesso, dai dati SIOPE, pur riferiti ad un solo anno, emergerebbe un peso di queste spese superiore al 5,5 per cento della spesa netta nelle regioni e al 4,2 per cento nelle province, contro una media per i comuni molto più contenuta, di poco superiore al 2,4 per cento.

L'esame dei dati relativi a un sottoinsieme di comuni, quelli capoluogo di provincia, consente di arricchire le valutazioni finora condotte di elementi ulteriori.

La quota di spesa corrente destinata al pagamento degli organi istituzionali varia in misura significativa per dimensioni dell'ente considerato e per aree territoriali. Se in media essa rappresenta l'1,5 per cento della spesa corrente, nel caso degli enti di dimensione minore cresce al 2 per cento, per raggiungere il 3,2 per cento negli enti localizzati nelle aree meridionali. Limitata la differenza negli oneri imputati a spese di rappresentanza, per i costi di consulenza, e le spese per l'organizzazione di convegni e manifestazioni, pur confermandosi una maggiore incidenza sulla spesa corrente negli enti di dimensione più contenuta, l'importo risulta crescente una volta che si passi dagli enti collocati nell'area meridionale a quelli nel centro-nord. L'osservazione dei dati disaggregati consente di rilevare, infine, una significativa variabilità dei risultati tra enti appartenenti alla stessa area territoriale e fascia dimensionale. Tale variabilità è indicativa di un diverso livello di spesa, non giustificabile con condizioni dimensionali o localizzative non omogenee. Esso rappresenta solo un indizio di possibili differenti comportamenti dell'ente sul fronte della gestione delle spese per gli organi istituzionali. Non può essere trascurata, infatti, l'incidenza che sul dato (pur classificato secondo il sistema SIOPE) possono ancora giocare sia differenze contabili, sia i diversi tempi di maturazione dei pagamenti. Di qui l'esigenza, per rendere effettiva la confrontabilità e la leggibilità dei risultati, di addivenire ad una rapida definizione di un sistema di classificazione omogeneo, che completi sotto il profilo degli impegni e della classificazione funzionale quanto previsto con la banca dati SIOPE.

Un'attenzione particolare richiede, infine, la forte crescita nell'attribuzione dell'erogazione di servizi pubblici a società partecipate dalle amministrazioni locali.

Com'è noto, nel vigente quadro di riferimento normativo, l'erogazione da parte di società di capitale di un servizio pubblico a rilevanza economica può essere effettuata attraverso tre differenti moduli organizzativi: società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica; affidamento diretto a società a capitale misto, pubblico e privato, a condizione che il socio privato sia stato scelto attraverso l'espletamento di gare con procedura ad evidenza pubblica; società a capitale interamente pubblico, a condizione che l'ente o gli enti pubblici esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano. La

partnership tra amministrazione e società di capitali si crea attraverso il contratto di servizio, che dovrebbe rappresentare sia il punto di arrivo di corrette scelte manageriali che hanno investito i costi e i benefici dell'operazione di esternalizzazione, sia il punto di partenza di un sistema efficiente di controlli e verifiche, volti ad accertare nel tempo utilità e funzionalità rispetto agli obiettivi prefissati. Tutto ciò nella prospettiva di conseguimento del risultato in termini di economicità nel medio periodo e di rafforzamento della capacità competitiva, operativa e gestionale dell'amministrazione pubblica interessata.

La proficuità della scelta di procedere all'erogazione di un servizio pubblico locale attraverso l'affidamento a società a capitale interamente o parzialmente pubblico dovrebbe costituire, infatti, il risultato di valutazioni tecniche (ragioni che sottendono la scelta, come l'impatto sull'ambiente, sulla cittadinanza, sull'ente), economiche (comparazione con il complesso dei costi della gestione diretta, benefici attesi) e giuridiche (criteri di scelta del socio, stipula del contratto di servizio, completezza della clausola contrattuale), nonché gestionali, che inducano la consapevolezza che un soggetto privato possa fare meglio e a condizioni più vantaggiose di quanto non possa fare un'amministrazione pubblica.

Negli ultimi anni, soprattutto nei comuni appartenenti alle classi dimensionali più elevate, il processo di attribuzione di servizi a società partecipate ha conosciuto una forte crescita.

PRESIDENTE. Segnalo ai colleghi e agli uffici che su *Il Sole 24 Ore* sono state pubblicate due pagine molto interessanti su questo argomento.

TULLIO LAZZARO, *Presidente della Corte dei Conti*. Tali enti vanno, infatti, via via trasformandosi da erogatori di servizi in controllori dell'erogazione degli stessi. Questo mutamento profondo della *governance* degli enti locali si è riflesso nel bilancio, portando da una parte ad uno svuotamento di alcune funzioni di spesa (ad esempio, viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, servizi produttivi), dall'altra alla crescita di alcuni interventi, come la prestazione di servizi e, per la parte capitale, le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale.

Tale processo è stato oggetto dell'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte, sia nell'ambito del controllo sulla gestione dei singoli enti, svolto a campione da diverse sezioni regionali, sia in quello proprio di regolarità finanziaria e contabile di cui all'articolo 1, commi 166-169, della legge finanziaria per il 2006, entro i limiti degli elementi segnalati dagli organi di revisione economico-finanziaria in risposta ai questionari redatti dalla Corte e che riguardano gli organismi partecipati dagli enti locali con quote superiori al 10 per cento e con chiusura in perdita. I controlli svolti dalle sezioni regionali hanno fatto emergere casi significativi di una tendenza degli enti locali ad un ricorso, non solo sempre più esteso, ma anche a volte improprio, all'esternalizzazione dei servizi pubblici locali, specie nei casi delle società a capitale interamente pubblico.

Va innanzitutto sottolineato che, soprattutto per gli enti di modesta dimensione, l'affidamento dei servizi a società di capitali, costituite o partecipate dallo stesso ente, si ricollega spesso a specifiche disposizioni normative e ad iniziative esterne, piuttosto che ad un disegno programmatico dell'amministrazione.

I controlli effettuati e le analisi svolte, tuttavia, dimostrano che la ragione del proliferare delle società partecipate a livello locale va ricercata anche altrove, ed in particolare nei vincoli alla spesa imposti dalla normativa più recente, ritenuti troppo stringenti e condizionanti, e che hanno indotto non pochi enti a scelte non motivate da reali esigenze e dalla ricerca di maggiore efficienza ed economicità nella gestione del servizio, ma dettate piuttosto dalla possibilità di trovare in questo modo una soluzione formalmente corretta alle difficoltà di rispettare gli equilibri di bilancio ed i limiti derivanti dalla partecipazione all'Unione europea.

Ciò si realizza in diversi modi. La riduzione dei compensi alle partecipate, ad esempio, facendo sì che queste vadano in perdita, comporta di fatto un ampliamento della capacità di spesa corrente nell'ente locale, almeno nel breve termine. La possibilità poi di ricapitalizzare la società con la

cessione di attività patrimoniali permette, di fatto, di superare i vincoli di destinazione delle risorse. La costituzione di società che a loro volta si possono indebitare permette, inoltre, un superamento dei limiti di indebitamento rispetto a quanto previsto sia dal testo unico degli enti locali, sia dal patto di stabilità interno.

Va aggiunto che in alcuni casi tale modulo organizzativo è stato utilizzato anche per eludere altri obblighi di legge, quale ad esempio il caso dell'assunzione di personale senza l'osservanza dei limiti di spesa o senza rispettare le prescritte procedure selettive, o dell'affidamento di incarichi non necessari a soggetti esterni.

Anche quando dettato da esigenze effettive, l'affidamento a società è avvenuto attraverso scelte discrezionali non sempre organicamente inserite in processi di programmazione e accompagnate da una compiuta ed attenta regolamentazione del rapporto con i soggetti gestori e dalla previsione di strumenti di controllo idonei ad assicurare non solo economie di spesa, ma anche la migliore efficienza gestionale dei sistemi di informazione nei confronti dell'utenza. È mancata insomma quella attenta attività di programmazione che avrebbe richiesto la valutazione a monte della convenienza dell'affidamento all'esterno della gestione dei servizi pubblici. Una valutazione che richiederebbe la completa conoscenza dei costi dei servizi gestiti fino a quel momento all'interno dell'ente, resa possibile da una contabilità analitica per centri di costo.

Va considerato poi che la convenienza economica dell'offerta del nuovo gestore e la stessa redazione del bando di gara, nel caso di affidamento tramite procedure ad evidenza pubblica, richiederebbe una valutazione e una comparazione dei costi, per la quale gli enti locali non sono sempre sufficientemente attrezzati. Senza voler considerare che la valutazione dell'ente dovrebbe essere non solo di natura economico-finanziaria, ma dovrebbe essere espressa anche in termini di qualità del servizio e di corrispondente soddisfazione dell'utenza. Ed a quest'ultimo fine, da parte dell'ente dovrebbero essere effettuate specifiche indagini già al momento della programmazione. Le analisi svolte hanno rilevato, altresì, come la motivazione del ricorso alle forme di gestione attraverso società (agilità dello strumento, migliore qualità dei servizi offerti e maggiore produttività del lavoro) non sempre hanno trovato riscontro nei risultati. I costi delle società di nuova costituzione sono risultati, in taluni casi, più elevati di quelli della gestione precedente; raramente si è riscontrata la presenza dei soci privati; sono mancate direttive dell'ente per la gestione delle società; non sono risultati attivati controlli sulla gestione; di frequente le società hanno realizzato perdite; gli amministratori sono stati scelti tra il personale politico senza adeguata esperienza manageriale. L'esternalizzazione dei servizi è risultata in molti casi solo figurata, nel senso che l'ente ha continuato a svolgerli, sia pure attraverso l'interposizione della società, di cui è, però, l'unico cliente.

In alcuni casi è venuta a mancare l'attuazione dei relativi piani di trasferimento al nuovo gestore del personale prima adibito al servizio. Di conseguenza, l'ente si trova a dover sopportare sia gli oneri per il personale preesistente, sia il costo del nuovo servizio.

Le esperienze di controllo effettuate hanno, poi, posto in luce che il sistema di bilancio, così come attualmente strutturato, non si rivela strumento sempre sufficiente ad assicurare una rappresentazione chiara ed esaustiva della gestione dei servizi pubblici da parte di soggetti disciplinati dal diritto privato, ancorché partecipati dell'ente locale. Dal sistema, infatti, non risultano con immediatezza né l'entità dei trasferimenti, né le modalità del finanziamento dei gestori dei servizi pubblici locali, in quanto tali risorse vengono allocate in modo promiscuo con altre spese, senza che sia possibile scorporare con facilità l'importo corrispondente. Né gli allegati ai documenti contabili pongono in evidenza le modalità gestionali e le risorse destinate ai gestori dei servizi, né gli appositi prospetti dei certificati del bilancio si sono dimostrati esaurienti a tal fine, anche per l'incompleta compilazione da parte degli enti.

La necessità di adeguate informazioni sul fenomeno delle partecipate locali e sulla loro influenza sugli equilibri di bilancio degli enti cui accedono può essere soddisfatta unicamente dal bilancio consolidato, che fornisce la visione dell'insieme. L'articolo 152, comma 2, del Testo unico enti locali prevede già che il regolamento di contabilità dell'ente locale debba assicurare la conoscenza

consolidata dei risultati globali delle gestioni, relative ad enti ed organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi, ma gli enti, soprattutto quelli di minori dimensioni, hanno molte difficoltà ad impiantare tale sistema.

Il disegno di legge recante il nuovo codice delle autonomie individua i criteri direttivi per l'emanazione dei decreti attuativi in materia di enti locali e prevede di favorire la redazione di bilanci sociali e partecipati: mancano però riferimenti specifici alle obbligatorioità del bilancio consolidato.

In conclusione, le analisi svolte dalla Corte e le valutazioni di cui si è dato conto nella relazione confermano il rilievo delle misure proposte con la finanziaria per il 2008. Il ridimensionamento delle strutture di Governo, il ricorso a meccanismi di contenimento della spesa per i compensi degli amministratori, la eliminazione di alcune strutture (le comunità montane), i vincoli posti alla costituzione di società partecipate non esauriscono, tuttavia, le azioni da porre in campo per consentire un riassorbimento delle distorsioni emerse e riconducibili ad una lievitazione dei costi della politica. Soprattutto dal punto di vista del rilievo finanziario.

Per le amministrazioni centrali, come si è visto, anche considerando gli oneri connessi al funzionamento della Presidenza del Consiglio e delle scuole di amministrazione, l'incidenza delle spese che nel bilancio dello Stato sono destinate al supporto dell'attività di indirizzo politico rimane nel complesso limitata: si tratta di meno dell'1 per cento della spesa corrente al netto dei trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e degli interessi. A livello dell'amministrazione statale, quindi, il costo della politica non trova riscontro in un andamento rilevante e in crescita della spesa per la funzione di indirizzo politico strategico.

È, invece, il peso, in forte aumento, degli oneri del personale sul totale delle somme gestite ad indicare una criticità, su cui pesano gli insuccessi della politica di controllo della dinamica della spesa per redditi e il mancato adeguamento delle strutture ai nuovi assetti istituzionali.

Nelle relazioni al Parlamento sugli esercizi finanziari 2005 e 2006, la Corte ha indicato alcune prioritarie linee di azione da perseguire per garantire la necessaria efficacia delle misure di contenimento della spesa e di miglioramento della produttività individuale e collettiva delle diverse strutture.

Il principale nodo da sciogliere è quello del riallineamento temporale dei contratti che di fatto impedisce di impostare qualunque credibile correlazione tra dinamica retributiva e misurabili incrementi di produttività, basati sulla preventiva definizione di obiettivi e sulla verifica dei risultati secondo indicatori oggettivi, come da ultimo indicato nel Protocollo di intesa del 18 gennaio 2007.

In tale contesto, anche l'eventuale durata triennale degli accordi rischia, infatti, di perdere significato, se la conclusione degli stessi non viene anticipata al momento di decorrenza degli effetti giuridici ed economici.

Per evitare una dinamica della spesa ben superiore a quella prevista con i contratti, va mantenuto fermo, al di là di talune problematiche applicative, il principio contenuto nell'articolo 1, comma 189, della legge finanziaria 2006, che ha posto un limite complessivo alla crescita dei diversi fondi unici di amministrazione ed avviato un significativo ripensamento sulla attuale applicazione del divieto di *reformatio in peius* dei trattamenti, che comporta a regime la cristallizzazione di differenze retributive a parità di mansioni svolte.

Con particolare riferimento alla dirigenza, è necessario rivedere le norme contrattuali che prevedono per i dirigenti la salvaguardia dell'intera retribuzione di posizione, anche nell'ipotesi di successiva attribuzione di un incarico di minor importanza. Assume, altresì, rilievo prioritario l'attuazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999 che prescrive l'obbligo della valutazione dei dirigenti. La maggior parte delle amministrazioni statali non solo elude detto obbligo, ma nonostante l'assenza della valutazione, che ne costituisce il presupposto, provvede alla corresponsione ai dirigenti dell'indennità di risultato. L'attuale prassi contribuisce a vanificare l'intero sistema di controllo interno dei risultati e il processo di pianificazione strategica. Nella stessa direzione spinge anche la scarsa funzionalità del sistema dei controlli interni, che, lungi dal

costituire gli auspicati «enzimi del cambiamento», continuano ad avere quasi sempre un ruolo assolutamente marginale, quando non del tutto assente, nel processo di individuazione delle inefficienze e delle criticità della gestione amministrativa.

Vanno poi operate modifiche nelle metodiche alla base della gestione dei rinnovi contrattuali. Si tratta di rivedere le modalità di individuazione delle retribuzioni di riferimento, la qualità e l'aggiornamento dei dati utilizzati, gli indirizzi da seguire da parte dell'Aran sui temi della mobilità del personale e riassorbibilità degli assegni mantenuti *ad personam*, i rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa, la individuazioni di risorse per incrementi della produttività del personale, la qualità delle direttive e l'intero sistema dei controlli.

Con riferimento, infine, ai comparti non statali, anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, deve essere valutata l'introduzione di concreti limiti alla complessiva crescita della spesa di personale, da ricondurre all'esercizio della attività di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso.

L'evoluzione istituzionale in senso autonomistico e federale richiede una attenta riconsiderazione delle capacità di controllo delle specifiche dinamiche della spesa di personale, non essendo sufficiente la mera riconduzione degli oneri di personale alla esclusiva responsabilità dei bilanci delle singole amministrazioni. Alla individuazione dei meccanismi attuativi dell'articolo 119 della Costituzione deve accompagnarsi, in sostanza, una revisione delle procedure di programmazione (sia generale che di settore, sia esterna che interna alle pubbliche amministrazioni) e di monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate, a fronte della complessa realtà finanziaria ed ordinamentale.

Sul fronte degli assetti organizzativi va, poi, ripreso con decisione il ridisegno delle amministrazioni centrali e delle strutture decentrate, in coerenza con le nuove attribuzioni costituzionali e in attuazione di quanto previsto già con la finanziaria per il 2007 e il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo dell'aprile scorso.

Su questo aspetto la finanziaria all'esame del Parlamento prefigura progressi ulteriori, ma segna anche incoerenti regressi sui primi sviluppi avviati dal Ministero dell'economia, atteso il previsto rinvio al 1° gennaio 2010 dell'applicazione delle disposizioni che ne dovranno delineare la nuova articolazione periferica.

Più in generale, si tratta di dare nuovo impulso al disegno di riforma delle strutture periferiche delle amministrazioni statali, mai pienamente realizzato per l'opposizione delle diverse amministrazioni interessate all'accorpamento dei propri uffici periferici in un ufficio unico a competenza generale (ufficio territoriale del governo). In questo senso si è mosso il richiamato DPCM dell'aprile scorso che, peraltro, non ha trovato ancora attuazione.

PRESIDENTE. Mi scusi, Presidente. In seguito può dirmi qualcosa di più riguardo a questo decreto dell'aprile scorso che non ha trovato attuazione?

TULLIO LAZZARO, Presidente della Corte dei conti. Certamente! Dicevo che l'esercizio unitario di funzioni volte ad assicurare l'efficienza di tutto l'apparato amministrativo dello Stato in sede decentrata e l'istituzione di servizi in comune, che consentirebbero l'eliminazione di duplicazioni di uffici, con conseguente riduzione delle connesse spese di funzionamento, appaiono strumenti validi ed efficaci per il contenimento dei costi. Si tratta di superare, con un'adeguata attività di coordinamento da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri e con un tempestivo monitoraggio delle iniziative ad oggi poste in essere, le resistenze fin qui frapposte dalle amministrazioni interessate.

Per le amministrazioni locali, come evidenziato nella relazione, emerge una crescita negli ultimi anni delle risorse destinate alla amministrazione generale e di indirizzo strategico degli enti, a cui corrisponde una significativa espansione delle strutture di supporto anche esterne alle amministrazioni.

La variabilità dei risultati tra enti appartenenti alla stessa area territoriale e fascia dimensionale è,

poi, indicativa di un diverso livello di spesa, non giustificabile con condizioni dimensionali o localizzative disomogenee, e segnala possibili differenti comportamenti degli enti nella gestione delle spese per la funzione di indirizzo politico e strategico.

Le misure previste dalla finanziaria vanno ad avviso della Corte nella giusta direzione.

Tuttavia, il ricorso a tetti omogenei di spesa ed a vincoli non può sostituire, nel nuovo contesto istituzionale, un rapido miglioramento delle condizioni informative e gestionali che rendano operativo il passaggio ad una effettiva *accountability*. In attesa della definizione delle regole alla base del sistema di finanziamento in attuazione del federalismo fiscale, di cui è superfluo sottolineare qui l'urgenza, la Corte ritiene che, per garantire un rapido riassorbimento delle distorsioni evidenziate, sia necessario muovere in almeno due direzioni.

In primo luogo, occorre accelerare l'adeguamento di tutti i sistemi contabili della pubblica amministrazione, attraverso la standardizzazione delle classificazioni nelle contabilità degli enti pubblici e l'armonizzazione dei bilanci pubblici, riguardo sia all'aspetto economico, sia a quello funzionale, partendo dall'individuazione e dalla sistematizzazione dei principi fondamentali di armonizzazione ricavabili dalla legislazione vigente. È solo l'armonizzazione dei bilanci pubblici, infatti, che può consentire una valutazione della allocazione delle risorse tra funzioni, e quindi di una pur generale valutazione di costo dei servizi resi ai cittadini; di qui anche l'opportunità di anticipare l'attuazione di quanto previsto all'articolo 1 del disegno di legge delega sul federalismo fiscale da poco presentato in Parlamento. In quest'ambito, come più volte sottolineato, la Corte ritiene che si dovrebbero prevedere più stringenti misure per la riconduzione nel bilancio degli enti dei risultati economici, della posizione debitoria e delle scelte occupazionali delle società a prevalente partecipazione pubblica. Ciò consentirebbe di ridare significatività ai documenti contabili delle amministrazioni locali viepiù svuotati da progressivi e crescenti fenomeni di attribuzione a società partecipate di funzioni operative un tempo dell'ente.

Vanno poi rafforzati i controlli sulla gestione delle amministrazioni decentrate in coerenza con il nuovo assetto costituzionale e a garanzia della sostenibilità complessiva del sistema. Al riguardo abbiamo più volte sottolineato la necessità di rafforzare l'indipendenza e l'autonomia funzionale dei revisori contabili delle amministrazioni locali. Su questo tema negli scorsi anni la Corte aveva avanzato proposte specifiche, quali l'affidamento alle sezioni regionali della Corte della nomina di un membro del collegio degli enti.

La ridefinizione delle caratteristiche operative delle amministrazioni ed il crescente ricorso per la fornitura dei servizi a forme organizzative specifiche richiede, poi, un rafforzamento del controllo in questa direzione. Si potrebbe, ad esempio, prevedere l'estensione delle funzioni di controllo introdotte con i commi 166 e seguenti (articolo unico) della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria per il 2006), che prevedono la redazione da parte dei revisori degli enti di una relazione alla Corte sui bilanci di previsione e i consuntivi degli enti. Una stessa norma, limitatamente ai documenti di bilancio di esercizio e consolidato, potrebbe essere rivolta ai collegi sindacali degli organismi partecipati direttamente o indirettamente da enti locali e da essi controllati ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. Qualora dalle relazioni degli organi interni di controllo degli organismi partecipati emergessero irregolarità contabili e finanziarie o scelte gestionali suscettibili di ripercuotersi sugli equilibri di bilancio degli enti locali, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti competenti ne darebbero segnalazione ai consigli degli enti interessati.

PRESIDENTE. Presidente, la ringraziamo molto per la sua esposizione particolarmente ricca ed utile anche ai fini dell'esame del disegno di legge finanziaria, nel corso del quale forse si potrà porre rimedio ad alcuni aspetti, più demagogici che di sostanza, che hanno caratterizzato il dibattito pubblico attorno alla questione dei costi e quant'altro.

In ogni caso, prima di porre delle questioni, penso sia il caso di esaminare meglio il complesso testo che il presidente ci ha proposto, anche perché esso include una serie di tabelle al cui interno sono alcuni passaggi molto importanti.

Quindi, chiederei la disponibilità del presidente e dei signori magistrati della Corte per un nuovo incontro.

TULLIO LAZZARO, *Presidente della Corte dei conti*. Siamo sempre a disposizione, signor presidente.

PRESIDENTE. La ringrazio molto, signor presidente.
Rinvio pertanto il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,30.