



CORTE DEI CONTI

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

Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica

Maggio 2012

Il Rapporto, approvato dall'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 28 maggio 2012 (DEL. 14/CONTR/12), è stato redatto dal Presidente Luigi Mazzillo e dai magistrati Maurizio Pala, Mario Nispi Landi, Enrico Flaccadoro, Massimo Romano, Vincenzo Palomba, Cinzia Barisano, Luisa D'Evoli, Natale A.M. D'Amico, Giancarlo Astegiano e Alessandra Sanguigni.

Alle analisi di base del Rapporto hanno contribuito il dott. Stefano Fantacone e il dott. Salvatore Tutino, esperti presso le Sezioni riunite.

Hanno collaborato alla stesura del Rapporto: Chiara Grassi, Elisabetta Marcatili, Lucia Marra, Lucia Mauta e Anna Rinonapoli.

Per l'elaborazione dei dati hanno collaborato: Rosaria Calafato, Anna Rita Crosti, Matilde De Rosa, Fabrizio Ferrari, Caterina Francione, Renato Manzoni, Lavinia Mattia, Francesca Mondini, Giuseppe Padula, Nicoletta Rizzi e Dafne Verongalli.

L'editing è stato curato da Marina Mammola e Giuseppina Scicolone.

INDICE

| | |
|------------------------------|----------|
| SINTESI E CONCLUSIONI | I |
|------------------------------|----------|

PARTE PRIMA

LA FINANZA PUBBLICA NEL CONTESTO EUROPEO

| | |
|--|-----------|
| L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA: IL RUOLO DEGLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO | 3 |
| <i>ASPETTI GENERALI</i> | 5 |
| <i>I RISULTATI DEL 2011 E IL CONFRONTO CON GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI</i> | 7 |
| <i>LE TENDENZE DELL'ULTIMO BIENNIO E L'EREDITÀ PER IL 2012</i> | 12 |
| <i>LE AMMINISTRAZIONI LOCALI E GLI ENTI DI PREVIDENZA</i> | 18 |
| <i>LA NUOVA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA</i> | 21 |

PARTE SECONDA

IL GOVERNO DELLE ENTRATE

| | |
|---|-----------|
| CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E DI SINTESI | 39 |
| IL RUOLO DELLE ENTRATE NELLE MANOVRE DI FINANZA PUBBLICA 2011 | 40 |
| LE FONTI DI ACQUISIZIONE DELLE ENTRATE NEL 2011 | 42 |
| <i>L'EFFICIENTAMENTO DELLA RISCOSSIONE E IL RUOLO DI EQUITALIA</i> | 44 |
| <i>LE ENTRATE "VOLONTARIE" E LA SPINTA DELLE ATTIVITÀ DI GIOCO</i> | 47 |
| <i>IL RECUPERO DI BASI IMPONIBILI: IL CONTRASTO ALL'EVASIONE E ALL'ELUSIONE</i> | 49 |
| <i>LA RIDISTRIBUZIONE DEL PRELIEVO</i> | 57 |
| LE NUOVE DIRETTRICI DI INTERVENTO PER IL GOVERNO DELLE ENTRATE | 60 |
| <i>IL RIDIMENSIONAMENTO DELL'EROSIONE</i> | 60 |
| <i>L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE</i> | 66 |
| <i>LE ENTRATE EXTRA TRIBUTARIE E LE ENTRATE RIASSEGNABILI</i> | 69 |
| Appendice | |
| <i>L'anticipato avvio dei nuovi tributi locali</i> | 75 |

PARTE TERZA
IL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

| | |
|---|-----|
| LA SPESA STATALE | 91 |
| <i>CONTABILITÀ PUBBLICA E CONTABILITÀ NAZIONALE</i> | 93 |
| <i>LE TENDENZE DELLA SPESA STATALE NEL BIENNIO 2010-2011</i> | 94 |
| <i>I REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE</i> | 98 |
| <i>I CONSUMI INTERMEDI</i> | 99 |
| LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO | 111 |
| <i>CONSIDERAZIONI DI SINTESI</i> | 113 |
| <i>LE AMMINISTRAZIONI LOCALI: OBIETTIVI PROGRAMMATICI E RISULTATI</i> | 116 |
| <i>IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI NEL 2011</i> | 123 |
| <i>I PRIMI RISULTATI DEL MONITORAGGIO DELLE REGIONI</i> | 124 |
| <i>IL PATTO PER LE REGIONI NEL 2012</i> | 139 |
| <i>IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2011</i> | 139 |
| <i>IL PATTO PER GLI ENTI LOCALI NEL 2012</i> | 161 |
| <i>IL RUOLO DEGLI ORGANISMI PARTECIPATI</i> | 164 |
| <i>IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI: NOVITÀ E PRINCIPALI PROBLEMI EMERSI</i> | 166 |
| Appendici | |
| <i>Gli organismi partecipati: dimensione del fenomeno nelle rilevazioni della Corte</i> | 173 |
| <i>Prime valutazioni in base alla banca dati SIQUEL</i> | 187 |
| <i>Un indice sintetico per il 2010 della situazione finanziaria degli Enti locali</i> | 211 |
| IL PATTO PER LA SALUTE | 225 |
| <i>IL 2011: UN QUADRO DI SINTESI</i> | 227 |
| <i>I RISULTATI ECONOMICI COMPLESSIVI: IL CONTO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ</i> | 228 |
| <i>I RISULTATI REGIONALI</i> | 230 |
| <i>IL MONITORAGGIO E GLI STRUMENTI DI CONTROLLO DELLA SPESA IN SANITÀ</i> | 239 |
| <i>I PROGRESSI DELLA “SPENDING REVIEW” NEL SETTORE SANITARIO</i> | 265 |
| LA SPESA DI PERSONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE | 269 |
| <i>L’ANDAMENTO E LA PROIEZIONE DEI REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE</i> | 271 |
| <i>IL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO NEL CONTO ANNUALE PER IL 2010</i> | 273 |
| <i>L’EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO</i> | 274 |
| <i>PROBLEMATICHE RELATIVE ALLA SPESA DI PERSONALE PER GLI ENTI LOCALI</i> | 276 |
| <i>CONCLUSIONI</i> | 278 |

| | |
|--|------------|
| GLI INVESTIMENTI PUBBLICI PER LIVELLI DI GOVERNO | 279 |
| <i>SITUAZIONE E PROSPETTIVE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI</i> | 281 |
| <i>GLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL CONFRONTO EUROPEO</i> | 283 |
| <i>GLI INVESTIMENTI FISSI PER LIVELLI DI GOVERNO</i> | 285 |
| <i>GLI INVESTIMENTI E LA SPESA IN CONTO CAPITALE NEL CONTO DELLO STATO</i> | 289 |
| <i>GLI INVESTIMENTI DI REGIONI, PROVINCE E COMUNI: I DATI SIOPE</i> | 292 |
| <i>GLI INVESTIMENTI PUBBLICI DEI COMUNI: UN'INDAGINE DELLA CORTE</i> | 298 |

RIQUADRI

| | |
|---|-----|
| <i>GOVERNANCE EUROPEA E PAREGGIO DEL BILANCIO</i> | 30 |
| <i>LOTTA ALL'EVASIONE E "TESORETTI"</i> | 52 |
| <i>IL PROCESSO DELLA SPENDING REVIEW</i> | 104 |
| <i>LE CARATTERISTICHE DEL PATTO DI STABILITÀ DISCIPLINATO DALLE REGIONI</i> | 157 |
| <i>IL RACCORDO TRA I DATI NSIS E DATI DEL MONITORAGGIO</i> | 240 |
| <i>LE PIÙ RECENTI MISURE DI SOSTEGNO DEGLI INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE</i> | 300 |

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Il 2011 segna una discontinuità nella gestione delle politiche di bilancio della XVI legislatura. Nella seconda metà dell'anno, con l'intento di recuperare una fiducia dei mercati in verticale caduta, è stata impressa un'accelerazione al riequilibrio dei saldi di finanza pubblica. L'emergenza ha suggerito l'adozione di misure aventi effetto immediato, per lo più identificate con aumenti di imposta, che si scaricheranno sulla parte finale della legislatura. La composizione della manovra correttiva, fino a tutto il 2011 centrata in prevalenza su interventi di contenimento della spesa, è dunque cambiata.

All'inizio della legislatura, nel giugno del 2008, la correzione dei conti pubblici veniva proiettata su un orizzonte pluriennale, assumendo che il pareggio di bilancio potesse essere conseguito già nel 2011. Tutta la correzione richiesta era affidata al DL n. 112/2008 e anticipata di parecchi mesi rispetto alla presentazione della legge di bilancio. In altri termini, si assumeva di non dover prefigurare altri interventi nell'arco della legislatura.

Il profilo di sicurezza immaginato per i conti pubblici veniva tuttavia meno a seguito della crisi finanziaria globale, che precipitava l'intera economia occidentale nella recessione più profonda sperimentata dopo gli anni Trenta.

Nelle mutate condizioni internazionali, la stima di una crescita appena superiore, in media, all'1 per cento annuo, per quanto prudentiale al momento della sua formulazione, non poteva essere mantenuta: nel biennio 2008-09 il prodotto italiano si riduceva, infatti, di oltre il 6 per cento e l'attività economica arretrava sui livelli di inizio decennio. Al ripiegamento del ciclo economico conseguivano, dapprima la decisione – condivisa a livello europeo – di sospendere in via temporanea il riequilibrio dei saldi di bilancio pubblico (nel 2009, l'indebitamento aumentava al 5,4 per cento del Pil), salvo riprendere il cammino di consolidamento fiscale con il DL n. 78/2010 a metà 2010, non appena sembrava superata la fase più acuta del ciclo. Anche se rafforzata nelle

dimensioni, la manovra conservava comunque l'impostazione originaria, concentrando gli interventi dal lato della spesa, nel tentativo di preservare l'invarianza della pressione fiscale.

2. A sintesi di questo lungo percorso, sul 2011 si concentravano riduzioni discrezionali di spesa per quasi 35 miliardi, mentre le maggiori entrate programmate restavano nell'ordine degli 11 miliardi. La preponderanza degli interventi dal lato della spesa comportava, necessariamente, un rafforzamento degli strumenti di coordinamento, dal momento che, al netto degli interessi e delle prestazioni previdenziali, alle Amministrazioni locali fa capo poco meno del 60 per cento delle uscite complessive del bilancio pubblico.

Valutare l'efficacia della manovra impostata a inizio legislatura significa, dunque, esprimere un giudizio sul funzionamento dei meccanismi adottati per il controllo sulla spesa ad ogni livello di governo, dall'Amministrazione centrale alle Amministrazioni locali.

Gli andamenti del 2011, come già quelli del 2010, sono rivelatori del grado di disciplina della politica di bilancio italiana. In virtù di riduzioni di spesa superiori alle attese, l'indebitamento è sceso lo scorso anno al 3,9 per cento del Pil, rispettando pienamente gli obiettivi fissati a inizio d'anno. Al contempo, i risultati del 2011 riflettono la difficoltà in cui incorre la gestione della finanza pubblica in un contesto di sostanziale assenza di crescita. Anche lo scorso anno, infatti, il gettito fiscale è rimasto al di sotto delle previsioni, penalizzato dalla mancata ripresa dell'economia. Un fenomeno non occasionale, ma destinato a protrarsi per alcuni anni, dal momento che il vuoto di prodotto apertosi dopo la crisi finanziaria è lungi dall'essere recuperato.

Sono dunque esplose lo scorso anno le contraddizioni che accompagnano l'attuazione della politica di bilancio. Da una parte, l'efficacia delle misure di contenimento delle spese, che nei fatti si rivelano più stringenti di quanto sembri essere percepito dall'opinione pubblica nazionale e, soprattutto, internazionale;

dall'altra, una dinamica di crescita asfittica, che rende difficile conseguire risultati migliori di quelli effettivamente realizzati.

3. La percezione di una notevole e quasi inattesa efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa è confermata, in primo luogo, dall'esame dei risultati conseguiti nel controllo della dinamica delle spese delle amministrazioni centrali e, in particolare, dello Stato.

Con riguardo al comparto statale, vi è da osservare che, nel 2011, si sono cumulati gli effetti dei robusti “tagli” delle spese dei ministeri, disposti, già nel 2008, con il ricordato DL n. 112 e di quelli integrativi derivanti dai DD.LL n. 78 del 2010 e n. 98 del 2011.

Al netto degli interessi e dei trasferimenti alle amministrazioni locali, le spese dello Stato risultano diminuite, nel biennio 2010-2011, di circa il 6 per cento. Uno sforzo di contenimento di grande rilievo, anche se del tutto sbilanciato nella composizione: ad una riduzione di meno del 3 per cento delle spese primarie correnti fa, infatti, riscontro la caduta delle spese in conto capitale del 26 per cento.

Nel solo 2011, la spesa primaria segna anche una diminuzione superiore di quasi 4 miliardi al livello previsto in sede di DEF nell'aprile 2010.

Nel quadro della generale compressione delle spese in conto capitale, risalta il taglio applicato ai contributi alle imprese che, sempre nel biennio, ha nettamente superato il 50 per cento.

L'ultimo biennio segna una netta inversione di tendenza rispetto all'intero arco degli anni 2000, durante il quale la spesa primaria dello Stato era aumentata ad un tasso medio annuale di circa il 6 per cento.

Limitando l'attenzione ai consumi pubblici, gli ultimi anni – e non solo il 2011 – offrono l'evidenza di un vero e proprio cambio di rotta nelle dinamiche tanto delle spese di personale quanto degli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi) dello Stato.

I redditi da lavoro dipendente segnano, nel 2011, una riduzione che risulta superiore alle attese e che fa seguito ad un rallentamento in atto già da anni, se si considera come, rispetto alle previsioni avanzate all'inizio della legislatura, le retribuzioni delle amministrazioni pubbliche si collocano ben 13 miliardi più in basso. Un risultato che evidenzia l'efficacia delle numerose misure di controllo della dinamica retributiva e di razionalizzazione e riorganizzazione degli organici (soprattutto nel comparto scolastico) adottate con il DL n. 112/08 e con il DL n. 78/10.

La stretta impressa agli acquisti di beni e servizi dei ministeri si è tradotta, poi, nel triennio 2009-2011, in una riduzione complessiva degli impegni di bilancio dello Stato di oltre l'8 per cento. Una riduzione che è stata conseguita nonostante che, negli ultimi quattro anni, siano state regolate posizioni debitorie pregresse emerse presso le amministrazioni statali - e relative alla categoria dei consumi intermedi - per un ammontare di oltre 3,5 miliardi.

Nel periodo più recente, il controllo dei consumi intermedi è stato condizionato in misura significativa, nelle definizioni di contabilità nazionale, dalle dimensioni e dalla dinamica di poste difficilmente prevedibili, come le attrezzature militari acquisite in base a contratti di fornitura pluriennali (che il nuovo SEC 2010 impone, tuttavia, di classificare, a partire dal 2013, tra le spese di investimento).

4. Note senza dubbio positive si traggono anche dalla valutazione della disciplina di bilancio applicata al livello delle Amministrazioni locali, attraverso un progressivo affinamento degli strumenti di coordinamento. Nel consuntivo del 2011, il contributo degli Enti territoriali all'obiettivo generale di indebitamento è stato, anche se di poco, migliore delle attese: il disavanzo si è arrestato allo 0,3 per cento del Pil. Per il secondo anno consecutivo si sono ridotte le uscite complessive. Un andamento dovuto ancora alla caduta della spesa in conto capitale, ma anche ad una spesa corrente che, per la prima volta dalla metà degli anni novanta, presenta un risultato in flessione dell'1,2 per cento. Un dato di

rilievo se si considera che tra il 2005 e il 2010 si era registrato un aumento medio del 3,3 per cento, ben al di sopra del tasso di crescita medio del prodotto. Ma anche un risultato forzato dal progressivo inaridimento delle risorse disponibili per gli enti locali.

Nel 2011 si è confermata, dunque, l'efficacia delle misure di consolidamento fiscale assunte, per le Amministrazioni locali, a partire dal DL 112/2008, almeno dal punto di vista degli obiettivi quantitativi. Le correzioni al quadro tendenziale di inizio legislatura, disposte dai provvedimenti che si sono succeduti nel triennio, era previsto producessero una riduzione della spesa del settore di circa 18 miliardi, accompagnata da minori trasferimenti per poco meno di 9 miliardi. A consuntivo la spesa complessiva è stata di 22 miliardi inferiore al dato tendenziale. Nonostante la crisi, le misure di consolidamento fiscale hanno quindi consentito di mantenere il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche sui livelli previsti a inizio legislatura. Non senza pagare, tuttavia, un prezzo in termini di una dequalificazione della spesa e di un, seppur moderato, aumento della pressione fiscale locale.

Se le regioni si sono mantenute nei limiti previsti dal Patto di stabilità interno per il 2011, il quadro finanziario si presenta più articolato per quanto riguarda i Comuni, che nel complesso non sono riusciti a conseguire l'obiettivo cumulato, con gli Enti inadempienti aumentati al 4,6 per cento, dal 2,2 per cento del 2010. Tra le cause di tale situazione vi è sicuramente la maggiore stringenza degli obiettivi, resi particolarmente impegnativi dalla revisione del meccanismo di calcolo, basato sulla capacità di spesa di ciascun ente e dal taglio delle risorse trasferite.

5. Al di là dei risultati quantitativi ottenuti, gli strumenti di coordinamento applicati alle amministrazioni locali vanno considerati per alcuni fondamentali “aspetti evolutivi”, che ne stanno migliorando la “qualità”. L'introduzione di

meccanismi di compensazione regionale, oltre ad aver reso più sostenibili gli obiettivi dei singoli enti, ha avuto un effetto positivo sul livello dei pagamenti in conto capitale. Pur nella generale flessione degli investimenti pubblici, proprio gli enti che hanno ottenuto spazi aggiuntivi di saldo dal Patto regionale, espongono standard di pagamenti di spesa in conto capitale più elevati e riescono a contenere la caduta rispetto ai livelli 2010 (-3,8 per cento) in maniera più significativa dei restanti enti (-9,2 per cento). Una motivazione alla base di questo effetto può essere rintracciata nella capacità che il Patto regionale ha dimostrato nel selezionare gli enti maggiormente meritevoli di tutele. Il primo anno di applicazione diffusa del Patto regionalizzato, che ha coinvolto oltre il 60 per cento degli enti locali monitorati, ha dunque messo in evidenza le potenzialità dello strumento in termini di tempestivo e massimo utilizzo delle capacità finanziarie. Piuttosto incerte, tuttavia, rimangono le prospettive di sviluppo se non saranno adeguatamente affrontate alcune problematiche. Innanzitutto il potenziamento dei meccanismi decentrati di controllo e di sanzione/penalizzazione, per evitare che il mancato conseguimento dell'obiettivo da parte di alcuni enti possa compromettere l'equilibrio dell'intero sistema regionale; in secondo luogo, il coordinamento con il meccanismo del Patto nazionale orizzontale, onde evitare un depotenziamento del già fragile mercato dei "diritti all'indebitamento"; infine, ma non di minore importanza, l'affinamento di un sistema di garanzie tra livelli di governo, affinché tale strumento possa effettivamente costituire l'asse portante per consentire, anche in futuro, il finanziamento degli investimenti in disavanzo compatibilmente con il vincolo costituzionale dell'obiettivo generale di pareggio.

6. *Anche la gestione della spesa sanitaria ha presentato, nel 2011, risultati migliori delle attese. A consuntivo le uscite complessive (112 miliardi) sono state inferiori di oltre 2,9 miliardi al dato previsto e riconfermato, da ultimo, lo scorso dicembre, nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Relazione al Parlamento.*

Per la prima volta, la spesa sanitaria ha ridotto, seppur lievemente, la sua incidenza in termini di Pil, scendendo dal 7,3 per cento del 2010 al 7,1. Si sono ridotte di un ulteriore 28 per cento le perdite prodotte dal sistema (e che devono essere in ogni caso coperte dalle amministrazioni regionali). Un risultato frutto, soprattutto, della riduzione dei costi registrata in alcune regioni in piano di rientro. Nonostante i progressi evidenti nei risultati economici, tuttavia, il settore sanitario continua a presentare fenomeni di inappropriata organizzativa e gestionale che ne fanno il ricorrente oggetto di programmi di taglio della spesa. L'emergenza economico finanziaria non può consentire di considerare indenni da possibili interventi correttivi alcuno dei settori della spesa pubblica. E' necessario, però, interrogarsi su alcuni aspetti di fondo e rimuovere alcune evidenti distorsioni nella rappresentazione che, a volte, viene data del funzionamento del comparto sanitario. E' indubitabile che quella sperimentata in questi anni dal settore sanitario rappresenti l'esperienza più avanzata e più completa di quello che dovrebbe essere un processo di revisione della spesa. Seppur non senza contraddizioni e criticità (ne sono un esempio i frequenti episodi di corruzione a danno della collettività denunciati nel settore), i progressi compiuti nella definizione di standard nei budget e una sempre più accurata informazione sulla gestione e sulle prestazioni rese dalle strutture di assistenza sono alla base degli interventi operati sugli assetti organizzativi regionali, che hanno consentito i miglioramenti nei risultati economici e il recupero di governance. A questo sono mirate le analisi sviluppate sull'assistenza ospedaliera, sul personale, sull'assistenza extra-ospedaliera, sull'emergenza-urgenza e sull'assistenza territoriale. Analisi importanti perché definiscono le modalità di valutazione delle performance gestionali, che diventano elemento ordinario (e quindi non occasionale) di valutazione del settore.

7. Certamente è possibile accelerare il percorso di contenimento dei costi e di adeguamento delle strutture e in questa direzione stanno già muovendo le amministrazioni territoriali e centrali impegnate nel monitoraggio del settore

sanitario. Ulteriori interventi non devono, tuttavia, indebolire un sistema di governance che si sta costruendo e che si è rivelato l'elemento, ad un tempo, più strategico e più fragile nel percorso di riequilibrio del settore.

Il meccanismo di responsabilizzazione, previsto dai Patti della Salute che si sono succeduti negli anni, ha posto a carico delle collettività locali la copertura dei disavanzi derivanti da una spesa superiore ai livelli programmati. Lo sforzo richiesto in termini di ticket e/o incremento del prelievo fiscale oltre a quello base (specie, ma non solo, nelle regioni in squilibrio strutturale) è cresciuto nell'ultimo anno di quasi il 6 per cento. Interventi sulla spesa non potranno, quindi, non riflettersi su tale fronte, riducendo differenze a livello territoriale non giustificate, nella maggioranza dei casi, da diverse qualità del servizio offerto. Perché si liberino risorse destinabili al miglioramento dei saldi o ad una significativa riduzione delle imposte è necessario che il processo incida sul livello di spesa anche delle regioni in equilibrio che, seppur in dimensione inferiore a quelle in rientro, presentano livelli di inappropriata ancora riassorbibili e meccanismi di acquisizione di beni e servizi migliorabili.

Una gestione più efficiente delle risorse in sanità sarà uno strumento che gli enti dovranno utilizzare per rendere il livello della spesa compatibile con un profilo programmatico che, per i prossimi anni, assume ipotesi estremamente contenute di crescita della spesa sanitaria. Le stime contenute nel DEF 2012-2015 prevedono, infatti, un incremento della spesa al 2013 di quasi 5 miliardi inferiore a quello previsto a dicembre scorso e che scontava gli effetti delle manovre estive (-2,5 miliardi nel 2012 e -5,0 miliardi nel 2013). Una previsione che, oltre a proiettare sugli esercizi successivi al 2011 il miglioramento del risultato ottenuto nell'anno, già ipotizza una ulteriore riduzione di poco meno di 2 miliardi della spesa sanitaria.

8. *Nel guardare ai possibili sviluppi della politica di bilancio, non si può ignorare che il risultato ottenuto in termini di spesa si è accompagnato, specie negli enti*

locali, ad una crescente fragilità e a pratiche tendenti ad attenuare gli effetti immediati delle misure di contenimento, con il rischio in alcuni casi di spostare in avanti il necessario riequilibrio strutturale.

L'esame e la verifica dei bilanci degli enti territoriali, condotto dalle Sezioni regionali di controllo, ha confermato quanto emerso negli anni scorsi in merito all'incremento delle situazioni di "sofferenza finanziaria" e alla presenza di fenomeni contabili che possono celare situazioni di squilibrio finanziario. Per la prima volta, da alcuni anni a questa parte, alcuni Enti hanno dichiarato il dissesto ed altri hanno avviato percorsi di risanamento seguiti anche dalla locale Sezione della Corte.

Nell'attività di controllo sono emerse criticità nell'osservanza della disciplina del Patto di stabilità interno, nel rispetto dei limiti al ricorso al debito (l'utilizzo di meccanismi contrattuali elusivi), nell'esistenza di significative situazioni di squilibrio di bilancio evidenziate da risultati negativi della gestione di competenza e di quella corrente, nel crescente ricorso ad anticipazioni di tesoreria, in alcuni casi senza soluzione di continuità tra un esercizio e l'altro, nel mancato contenimento di alcune particolari tipologie di spesa (principalmente in materia di personale, ma anche di incarichi esterni e di rappresentanza).

9. Tali criticità non sono estranee anche alla forte diffusione dell'utilizzo, da parte degli enti locali, di organismi societari per la gestione di servizi e per l'esercizio di attività pubbliche.

Secondo la banca dati della Corte (che non comprende tutte le regioni a statuto speciale), sono oltre 5.000 gli organismi partecipati (aziende, consorzi, fondazioni, istituzioni, società) nei 7.200 enti locali censiti. Si tratta, in gran parte, di organismi costituiti in forme societarie, di cui quasi la metà operante nel settore delle local utilities. Le società hanno in media circa 80 addetti e 30 gli organismi non societari. Oltre un terzo delle società rilevate ha chiuso in perdita uno degli esercizi compresi nel triennio 2008/2010. Nella grande maggioranza

dei casi, le società hanno avuto l'affidamento diretto (per un valore della produzione di quasi 25 miliardi), indice che la gestione è solo formalmente attribuita ad un soggetto esterno, considerato il rapporto organico che esiste tra ente affidante e società in house.

A tali soggetti è riferibile un indebitamento consistente (quasi 34 miliardi), in crescita nell'ultimo triennio di oltre l'11 per cento. Una connotazione non necessariamente negativa visto che nei servizi capital intensive (acqua, rifiuti, energia, gas) l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio, ma fa assumere maggior rilievo alla necessità di mantenere la società in equilibrio economico-finanziario in modo da assicurarne la sostenibilità.

10. *Il quadro normativo prevede un progressivo ritirarsi del fenomeno partecipativo, soprattutto dai settori che non rappresentano servizi di interesse generale, dove maggiormente si concentrano performance negative. Peraltro, la necessità che la spesa pubblica si riposizioni su livelli inferiori e su allocazioni più efficienti rispetto al passato rende urgente rivedere presupposti e finalità che hanno determinato l'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative. La revisione del perimetro dell'intervento pubblico diventa, pertanto, operazione necessaria, non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di efficientamento dell'azione pubblica.*

Un percorso che si presenta particolarmente impegnativo e ancora in gran parte da percorrere: nell'esame dei conti degli enti locali è frequentemente rilevata la mancata attivazione delle procedure per addivenire alla dismissione delle società partecipate, alla cessazione delle gestioni anomale dei servizi pubblici locali, alla messa in liquidazione delle società strumentali o di servizi caratterizzate da gestioni antieconomiche. Tenuto conto che oltre il 60 per cento delle società sono partecipate da enti sotto i 30.000 abitanti, si coglie il rilievo dell'obbligo di

dismissione delle partecipazioni societarie, previsto con la manovra del 2010 (art. 14, comma 32 del DL n. 78/2010).

L'estensione del ricorso ad affidamenti diretti, poi, dà la dimensione dell'impatto che la nuova disciplina di apertura al mercato, con un generalizzato ricorso alla gara, avrà sul comparto.

Non si deve, infine, trascurare che la mancata previsione di vincoli posti al debito delle società partecipate può aver favorito forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti non consentiti alle amministrazioni di riferimento.

11. Un ordinato rafforzamento della disciplina di bilancio, imposto dal livello di rischio del nostro debito pubblico, avrebbe richiesto che si realizzassero le condizioni per una graduale uscita dalla situazione di crisi finanziaria e di recessione, come sembrava non azzardato pronosticare un anno fa.

I fatti dispiegatisi nel corso del 2011 hanno, invece, ribaltato questa prospettiva.

Nel corso dell'estate, anche a seguito dell'intenzione espressa dalle Autorità europee di estendere le procedure di sorveglianza alle dinamiche del debito, esplodeva sui mercati finanziari una crisi di fiducia sul debito sovrano di alcuni paesi europei, fra cui l'Italia.

In queste condizioni, la logica emergenziale riprendeva il sopravvento, imprimendo una direzione diversa alla manovra di finanza pubblica.

Gli interventi correttivi decisi nell'estate presentavano la caratteristica evidente di concentrarsi sulle entrate, a cui veniva affidato il reperimento di oltre i due terzi delle maggiori risorse di bilancio. A dicembre, il nuovo governo rafforzava le dimensioni dell'intervento correttivo, aggiungendo misure integrative di correzione e confermando il ricorso prevalente alla leva fiscale per tutto l'orizzonte programmatico.

La scelta di accentuare la manovra dal lato delle entrate risponde, evidentemente, all'esigenza di assicurare il pareggio di bilancio, già nel 2013, in un contesto

reso più difficile dalla crisi finanziaria e dai rischi circa la sostenibilità del debito dei paesi europei più esposti. Nei fatti, l'aumento discrezionale della pressione fiscale contrasta la caduta del gettito provocata dalla perdita permanente di prodotto.

La controindicazione di questa scelta, già richiamata dalla Corte in altre occasioni, sta negli impulsi recessivi - del resto riconosciuti e quantificati nello stesso DEF 2012-2015 – che una maggiore imposizione trasmette all'economia reale, dunque nel rischio che un ulteriore rallentamento dell'economia allontani il conseguimento degli obiettivi di gettito.

Il pericolo di un avvitamento deve essere attentamente monitorato, disinnescando il circolo vizioso che va delineandosi.

Occorrerebbe piuttosto incidere sui fattori che bloccano la crescita, per recuperare, attraverso maggiori incrementi del Pil, il gettito mancante. Anche in questo caso, bisognerebbe comunque prendere atto del lungo tempo necessario per riassorbire il vuoto di prodotto generato dalla crisi. Ciò implica che l'intervento sulla spesa, già oggi efficace nel limitare le dinamiche del breve periodo, andrebbe ricollocato all'interno di un obiettivo di più lungo periodo, concernente la misura complessiva dell'intervento pubblico nell'economia.

12. *La scelta di accelerare il riequilibrio dei conti attraverso l'aumento della pressione fiscale, si pone, poi, in contraddizione con gli indirizzi di riordino del sistema tributario italiano, ispirati a finalità di maggiore equità distributiva.*

L'originale intonazione redistributiva, recepita nel disegno di legge delega per la riforma fiscale ed assistenziale del luglio 2011, è risultata pressoché interamente accantonata, trovando solo una parziale attuazione nel DL n. 201/2011 di fine anno, nella misura in cui l'aumento impositivo che ha investito consumi e patrimoni si è tradotto in una riduzione molto limitata del prelievo sui redditi da lavoro e d'impresa.

Il 2011, dunque, ci ha consegnato la realtà di un sistema impositivo ancora distante dal modello europeo: segnato dalla coesistenza di un'elevata pressione fiscale e di un elevatissimo tasso di evasione. Si è riusciti a ridurre (imposizione sui consumi), e, sotto altro profilo, ad invertire (imposizione sul patrimonio), il differenziale negativo evidenziato dal nostro paese, senza poter tuttavia, intaccare, in misura decisiva, il differenziale in eccesso nella pressione fiscale complessiva, in generale, e nella tassazione dei redditi da lavoro e di impresa, in particolare.

Completare il percorso di adeguamento al benchmark europeo è essenziale per aprire prospettive di crescita, ma non appare né facile né semplice. Tanto per le dimensioni dello sforzo da richiedere alla finanza pubblica, quanto per i limitati spazi di copertura disponibili, nella considerazione che il settore impositivo naturalmente deputato (il prelievo sui consumi) risulta già prenotato da un aumento a tempo delle aliquote IVA. Anch'esso, peraltro, potenzialmente gravido di controindicazioni sul piano economico e sociale.

Sostanzialmente esauriti i margini finora offerti dalle entrate volontarie, a cominciare da quelle per giochi, e dall'efficientamento dell'attività di riscossione, si rafforzano, pertanto, le ragioni per puntare sulla soluzione dell'ampliamento della base imponibile, assegnando alla lotta all'evasione ed all'elusione ed al ridimensionamento dell'erosione il compito di assicurare margini consistenti per un riequilibrio del sistema di prelievo al fine di poter almeno in parte conciliare rigore, equità e crescita.

Resta naturalmente fermo che l'opzione di fondo da perseguire non può non essere quella di una consistente riduzione della spesa corrente – sia primaria che per interessi sul debito. Riduzione della spesa primaria da ottenersi attraverso la reingegnerizzazione dei processi amministrativi, il ridisegno organizzativo delle amministrazioni pubbliche e la ridelimitazione dei confini del pubblico, ma anche innovando nelle modalità di erogazione dei servizi amministrativi, prevedendone - quando economicamente giustificata e tecnicamente fattibile - una gestione autonoma ed autofinanziata.

Va, infine, ripreso con maggiore continuità e convinzione il processo volto a realizzare un abbattimento significativo del debito, attraverso la dismissione di quote importanti del patrimonio mobiliare ed immobiliare in mano pubblica.

Nelle recenti occasioni di confronto con il Parlamento, la Corte ha più volte sottolineato l'urgenza di soluzioni operative su un fronte, come quello delle dismissioni, finora carente nell'identificare dimensioni, condizioni e responsabilità realizzative.