

RELAZIONE ORALE 2006

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2006 è stato presentato alla Corte dei conti, per il conto del bilancio, il 29 maggio 2006 e, per il conto del patrimonio, il successivo 1 giugno.

Esporrò di seguito una breve sintesi della relazione e delle pertinenti considerazioni generali che accompagnano la deliberazione sul rendiconto, che ha ad oggetto sia l'analisi del bilancio dello Stato sia l'andamento dell'economia e dei conti delle Amministrazioni pubbliche, soffermandomi su alcune criticità del sistema.

1. L'economia europea, dopo quasi un quinquennio di stagnazione, è tornata a crescere, riducendo lo scostamento rispetto alle altre principali aree industrializzate. L'inversione di tendenza è intervenuta prima di quanto previsto dagli organismi internazionali e, di conseguenza, ne hanno tratto pieno beneficio i consuntivi del 2006. L'area dell'euro ha, infatti, registrato un aumento del prodotto interno lordo del 2,7 per cento (contro l'1,4 per cento del 2005), senza che alla crescita si sia associata alcuna intensificazione dell'inflazione (2,2 per cento come nel 2005).

L'accelerazione dell'attività economica in Europa si è prontamente propagata all'economia italiana, sostenuta in particolare dalle prospettive di sbocco delle esportazioni sui mercati della zona dell'euro. La ripresa ciclica del prodotto interno lordo è risultata molto ampia nel nostro Paese: dalla crescita zero del 2005 ad un ritmo di poco inferiore al 2 per cento nel 2006. La variazione dei prezzi al consumo, in un contesto internazionale di minori tensioni, è rimasta in linea con la dinamica europea.

Dal 2003 al 2006 il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche nell'area dell'euro si è quasi dimezzato in rapporto al prodotto interno lordo (dal 3 all'1,6 per cento); l'avanzo primario ha raggiunto l'1,3 per cento del Pil e l'incidenza del debito pubblico è tornata a diminuire (dal 70,5 al 69 per cento). Solo il Portogallo ha ancora un disavanzo che eccede la soglia di Maastricht, con un valore di poco inferiore al 4 per cento del prodotto.

La contabilizzazione nel 2006 di poste straordinarie (i rimborsi dell'Iva sulle autovetture aziendali a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea e la cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della TAV) impone una lettura attenta dei risultati di finanza pubblica dell'Italia. Al lordo di tali contabilizzazioni, infatti, il disavanzo del 2006 risulterebbe il più elevato dell'area europea (4,4 per cento del Pil), mentre escludendo i due fattori straordinari – come appare più corretto sia per il confronto internazionale sia per l'analisi delle tendenze strutturali – il rapporto indebitamento/Pil discende al 2,4 per cento, quindi molto al di sotto della soglia critica. Al netto delle poste straordinarie relative ai conti dell'Italia anche il disavanzo dell'area dell'euro si riduce all'1,3 per cento del Pil.

2. Sia la dinamica del prodotto interno lordo che i saldi di finanza pubblica sono risultati nettamente migliori delle originarie previsioni governative: il DPEF del luglio 2005 stimava, per il 2006, una crescita del Pil dell'1,5 per cento e un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al Pil, al 3,8 per cento.

Il confronto è ancora più favorevole rispetto ai risultati del 2005, quando il Pil era a crescita zero e il disavanzo aveva raggiunto il 4,2 per cento del prodotto.

Anche l'avanzo primario, pressoché azzerato nel 2005, è tornato su valori positivi prossimi a quelli di cinque anni prima, superando il 2 per cento del prodotto.

Si tratta di un risultato particolarmente significativo nella strategia di riduzione del debito pubblico, impegno prioritario dei prossimi anni ma che ha mostrato segni di cedimento già dal 2004.

Il rapporto debito/Pil è, infatti, ancora aumentato dal 106,2 al 106,8 per cento, mantenendosi, peraltro, quasi un punto al di sotto della stima del DPEF di luglio 2005.

La raccomandazione dell'Unione europea che prescriveva per il biennio 2006-2007 un miglioramento di 1,6 punti del disavanzo strutturale, misurato al netto degli effetti ciclici e delle misure temporanee, è pressoché

per intero soddisfatta già con il risultato del 2006: considerando le stime della Commissione europea del saldo aggiustato per il ciclo economico e le valutazioni ufficiali in materia di misure non permanenti, il deficit strutturale è, infatti, passato da oltre il 4 per cento del Pil nel 2005 a poco sopra il 2,5 per cento nel 2006.

3. I favorevoli risultati conseguiti sul fronte dei saldi di finanza pubblica non consentono, tuttavia, di esprimere un giudizio positivo sulle modalità attraverso le quali gli stessi sono stati conseguiti.

Il miglioramento è, infatti, da attribuire per intero ad una impennata, né programmata né prevista, della pressione fiscale (passata dal 40,6 per cento del 2005 al 42,3 del 2006) e ad un ulteriore inopportuno contenimento delle spese in conto capitale, misurate al netto di poste straordinarie, e in particolare degli investimenti pubblici. L'incidenza sul Pil della spesa corrente al netto degli interessi ha, invece, raggiunto il 40 per cento, con un continuo aumento a partire dal 2000.

Con riguardo alle spese correnti, le misure di controllo hanno funzionato solo per i consumi intermedi (diminuiti dello 0,8 per cento), un'area limitata e poco suscettibile di ulteriori limature. Il contenimento conseguito per tale categoria di spese potrebbe, oltre tutto, nascondere tendenze meno favorevoli, come indicherebbe l'estensione dell'area dei debiti "sommersi" di numerose amministrazioni centrali. Permangono, pertanto, le ragioni della preoccupazione già espressa dalla Corte nella relazione dello scorso anno, nella quale si rilevava la persistente difficoltà di controllo della spesa corrente primaria nelle grandi categorie "a rischio" (pubblico impiego, pensioni e spesa sanitaria).

La natura del rischio si delinea con evidenza ancora maggiore in un contesto nel quale sono esauriti i margini di riduzione delle spese per interessi sul debito, destinate anzi ad invertire la tendenza a seguito dei rialzi già in atto nei mercati internazionali.

L'elevato livello del debito pubblico richiederebbe, dunque, una attenta riconsiderazione delle cause degli insuccessi degli anni trascorsi in tema di

controllo della spesa e l'assunzione di decisioni più incisive, in mancanza delle quali si prospetta uno scenario di mantenimento della pressione fiscale su valori difficilmente tollerabili sul piano sociale e causa di effetti distorsivi sul piano economico.

4. Le analisi condotte in merito all'inattesa crescita del gettito tributario hanno consentito di mettere meglio a fuoco i fattori all'origine del fenomeno. Resta, tuttavia, ancora incerto il giudizio sul grado di permanenza delle maggiori entrate. Troppo diversificate le cause dell'extra-gettito consuntivato a fine 2006. Buona parte delle maggiori entrate impreviste si spiega, da un lato, con la lievitazione delle basi imponibili dovuta al favorevole andamento dell'economia e, dall'altro, con la crescita dell'elasticità del gettito indotta dai provvedimenti normativi volti al ridimensionamento delle aree di erosione e di elusione, ma anche all'inasprimento mirato del carico tributario. Una quota non trascurabile va poi attribuita al successo di adesione che hanno avuto le entrate legate alla rivalutazione dei beni d'impresa, a cui, com'è noto, è però destinata a seguire una contrazione permanente di gettito a partire dal 2009, per effetto dei maggiori ammortamenti che potranno essere portati in deduzione. Resta, infine, un residuo non spiegato, di dimensioni peraltro contenute, che è stato attribuito ad una maggiore adesione spontanea al rispetto dell'obbligazione tributaria per effetto dell'accresciuta efficacia dell'azione amministrativa e della maggiore capacità di deterrenza delle misure anti-evasione. Si tratta, tuttavia, di un'attribuzione incerta, quanto meno nelle dimensioni, posto che, come dimostrano precedenti indagini della Corte, sulla formazione del residuo potrebbero aver inciso anche approssimazioni ed errori in cui è facile incorrere in sede di stima.

Le analisi condotte a consuntivo dalla Corte confermano, insieme con l'eccezionale aumento del gettito, anche il miglioramento della sua composizione, grazie alla diminuita incidenza sia dei prelievi *una tantum*, sia della componente più aleatoria e volatile, che ricomprende, fra l'altro, i proventi dei giochi.

Di quanto avvenuto nel 2006 occorrerà conservare piena consapevolezza in sede di quantificazione dell'extra-gettito del 2007. Così come sarà necessario tenere anche conto che la dimensione dell'importo delle maggiori entrate è fortemente amplificata dai livelli prudenziali delle previsioni di entrata per il 2007, formulate ben prima che si conoscessero i risultati molto positivi del rendiconto 2006.

Nonostante i più recenti risultati ottenuti in materia di entrate, resta tuttavia molto difficile l'accertamento del grado di permanenza del maggiore gettito derivante dalla lotta all'evasione. Di conseguenza, sembra alla Corte che debbano essere escluse forme di copertura di maggiori spese basate su stime di risorse di dubbia affidabilità. E ciò soprattutto in corso d'anno.

La gestione delle entrate, e segnatamente di quelle tributarie, si presenta con connotazioni sicuramente più positive del passato. Lo dimostra la diminuita incidenza degli oneri di funzionamento dell'Amministrazione sul totale riscosso. Lo dimostra il sostenuto ed ininterrotto incremento delle entrate da accertamento e controllo al netto del condono.

Con favore è poi da salutare il nuovo orientamento, più volte sollecitato dalla Corte, di quantificare e pubblicizzare dimensione, composizione ed evoluzione del fenomeno dell'evasione, come premessa all'adozione ed al sistematico aggiornamento di una strategia di contrasto insieme più coerente e più mirata. Positiva in tal senso la previsione, contenuta nella Legge finanziaria per il 2007, di una relazione annuale al Parlamento sui risultati di maggior gettito conseguiti con l'azione di contrasto dell'evasione da destinare alla riduzione della pressione fiscale. Positivo e significativo, altresì, che nei giorni scorsi l'Agenzia delle entrate abbia per la prima volta reso noti i risultati delle stime della base imponibile sottratta all'imposizione Iva, allineandosi alle pratiche più virtuose seguite dalle Amministrazioni tributarie degli altri maggiori Paesi europei.

Preoccupazioni tuttavia suscitano le resistenze incontrate dai nuovi studi di settore. L'introduzione degli indicatori di normalità economica mira, infatti, ad ottenere – dopo una applicazione decennale priva di risultati apprezzabili – una effettiva maggiore adesione all'obbligazione tributaria.

5. Una analisi delle spese in conto capitale conferma il forte rallentamento impresso negli ultimi anni a tali spese dalle manovre di riduzione del disavanzo. Nei conti dello Stato, gli investimenti hanno segnato, nel 2006, un livello inferiore di oltre il 40 per cento a quello registrato nel 2003. Si è, dunque, accentuato il divario negativo dell'Italia in tema di infrastrutture, con conseguenze non lievi, come è stato osservato, sullo sviluppo economico e sulla competitività del nostro apparato produttivo. Mentre le indicazioni programmatiche hanno ripetutamente privilegiato gli obiettivi di sviluppo, nella pratica le politiche di riequilibrio dei conti, non trovando le soluzioni per una stabile riduzione delle spese correnti, hanno seguito la via più facile sacrificando le spese di investimento.

Anche gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni locali – che ormai incidono per oltre l'80 per cento sul totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche – hanno registrato, nell'ultimo biennio, una flessione di quasi il 5 per cento. E' difficile, al momento, valutare quanto su questo andamento pesino le difficoltà di finanziamento; quanto il mero rinvio di spesa sotto la pressione degli obblighi del Patto di stabilità interno; quanto, infine, il peso crescente, nell'organizzazione delle Amministrazioni locali di maggiori dimensioni, delle società di servizi.

Una accelerazione degli interventi a sostegno della crescita dovrebbe costituire un cardine delle politiche di bilancio di breve-medio periodo. E le spese di investimento – pur nell'ambito di una valutazione selettiva degli interventi – costituiscono certamente un impiego prioritario a questo fine. Tale impegno, peraltro, renderebbe ancora più stretta l'area di scelta della *fiscal policy*: la necessità di non aumentare (o di ridurre) la pressione fiscale, la prospettiva meno favorevole per le spese per interessi e le esigenze di una ripresa degli investimenti segnano un percorso molto rigido di contrazione delle spese correnti, che dovrebbero invertire nettamente la tendenza degli ultimi anni.

Si tratta di una scelta ineludibile in funzione dell'obiettivo di riequilibrio dei conti e, di conseguenza, di riduzione del debito.

6. La trasformazione in corso di esercizio degli apparati ministeriali incide sulla trasparenza del rendiconto 2006, determinando, per la prima volta, una mancata corrispondenza tra gli stati di previsione e i consuntivi delle singole Amministrazioni e attenuando anche il nesso tra bilancio e organizzazione voluto dalla riforma del 1997.

Le risultanze del rendiconto generale dello Stato – oggetto specifico del presente giudizio di parificazione – confermano, comunque, anche a livello di bilancio dello Stato, la migliorata situazione dei conti pubblici alla fine del 2006, per effetto del decisivo apporto delle entrate erariali.

Per la prima volta negli ultimi quindici anni, e cioè a partire dalla manovra di risanamento del 1992, il saldo delle partite finali di competenza esprime un valore positivo. Migliorano, in misura consistente, anche il saldo delle partite correnti e l'avanzo primario.

La significatività del bilancio statale è venuta, peraltro, riducendosi a causa del suo progressivo ridimensionamento rispetto alle grandezze del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, decisivo per l'osservanza dei parametri europei.

Nel quadro del dibattito sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti pubblici italiani, la Corte ha concentrato, negli ultimi anni, l'attenzione sulla attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato.

L'area del bilancio dovrebbe essere, sotto questo specifico punto di vista, quella maggiormente garantita, governata – come è – da un complesso di stringenti regole procedurali. Tale certezza, peraltro, è venuta da tempo incrinandosi per l'emergere e il consolidarsi del fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – in parte intrecciato e favorito dall'abnorme rilievo assunto dalla gestione di tesoreria – che stanno ad indicare la crisi dell'annualità del bilancio e della stessa reale rappresentatività del conto consuntivo.

A fianco di tale fenomeno – che ha assunto un carattere di quasi strutturalità – negli anni più recenti, anche per effetto dei ripetuti non

selettivi interventi di contenimento della spesa di funzionamento, si sono create sacche di debiti pregressi in numerose amministrazioni, ripianati episodicamente e parzialmente attraverso fondi variamente denominati.

Nel frattempo continuano a svolgersi "operazioni gestionali parallele", che non trovano riscontro nelle risultanze annuali e che finiscono per prenotare risorse degli esercizi successivi.

E' ormai tempo di normalizzare tale anomala situazione e restituire credibilità al rendiconto dello Stato.

7. L'inutile passare del tempo rischia di rendere inoperanti le più significative innovazioni recate dalla legge n. 94 del 1997 che, in correlazione con la riforma amministrativa, miravano – da un lato – a potenziare gli strumenti di governo della finanza pubblica e – dall'altro – alla misurazione dei risultati ottenuti nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Non a caso negli orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze uno dei temi centrali è costituito dalla revisione della classificazione del bilancio.

Al riguardo è da apprezzare che si punti – in una prima fase - ad una riclassificazione della struttura del bilancio e della Legge finanziaria ad assetto legislativo vigente. Ciò sconta, evidentemente, la presa d'atto della negativa esperienza del passato, costituita da un continuo rilancio degli interventi normativi.

La Corte ritiene che tale approccio pragmatico possa essere condiviso. La riforma impostata dalla legge 94 non è da abbandonare. La via da seguire nell'immediato su questo fronte è quella di un processo affidato ad aggiustamenti metodologici ed operativi più che quella di un ulteriore "stress normativo"; ma interventi legislativi dovranno, sulla base di tale concreta esperienza, essere meditatamente messi a punto in un orizzonte di più lungo periodo.

Ciò che occorre è una verifica applicativa – con la partecipazione attiva e convinta di tutte le Amministrazioni – e non l'ennesima riclassificazione a "freddo" di una gestione svolta a schemi operativi immutati.

Resta, comunque, l'interrogativo di fondo, e cioè se sia possibile e in quale misura, per la legge di bilancio superare i vincoli del vigente assetto normativo.

8. Per quanto riguarda la legislazione di spesa, l'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, risulta ancora accresciuta: in termini quantitativi, essi hanno rappresentato circa il 95 per cento della spesa.

E' proprio questa la tipologia normativa che determina più frequentemente elementi di criticità: spesso infatti, in sede di conversione, gli emendamenti non sono supportati da relazioni tecniche e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare, determinati dalla necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Nel complesso, tuttavia, l'attendibilità delle previsioni di spesa contenute nella legislazione degli ultimi anni è superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 (c.d. "taglia-spesa") ed anche della maggiore attenzione alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all'adesione nella maggior parte dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute nei testi originari o introdotte nel corso della discussione parlamentare di merito.

Va infine tenuto presente che il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha complessivamente subito negli ultimi esercizi una notevole contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il fenomeno, oltre che dalla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della lievitazione della spesa corrente a legislazione vigente, dipende in

larga misura dal fatto che, negli ultimi anni, le Leggi finanziarie contengano misure di natura espansiva, concentrate nel 2006 sul versante della spesa corrente.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, soprattutto per effetto degli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il ricorso generalizzato a modalità di copertura diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

Tra queste ultime, va fatto cenno alla legge n. 270 del 20 ottobre 2006, concernente essenzialmente il finanziamento della partecipazione italiana alla missione UNIFIL in Libano, per la cui copertura è stata utilizzata parte delle maggiori entrate tributarie correlate al più favorevole andamento del gettito rispetto alle previsioni di bilancio.

Si è osservato in via generale, al riguardo, che l'utilizzazione in corso d'esercizio di incrementi di gettito senza indicazioni contemporaneamente riferite all'andamento della spesa nell'intero contesto della P.A., potrebbe porsi in contrasto con la finalità di perseguire i saldi programmati di finanza pubblica, con particolare riguardo all'indebitamento netto.

L'utilizzazione stessa in epoca ancora lontana dalla chiusura dell'esercizio potrebbe pregiudicare poi, in caso di imprevedibili andamenti peggiorativi nell'ultimo scorcio temporale, il rispetto del livello del saldo netto da finanziare fissato dalla medesima Legge finanziaria.

Esiste poi il rischio che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente possa costituire una riserva per coperture di futuri oneri al di fuori delle regole stabilite dalla legge di contabilità. Si è a questo proposito ricordato che la norma, per certi versi analoga, riferita a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente abrogata proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura.

9. In merito alle modalità di svolgimento ed all'esito della sessione di bilancio, si è avuta un'ulteriore conferma della necessità di una rimediazione complessiva della normativa vigente e di una sua riforma e superamento; rimediazione che, a testimonianza della consapevolezza ormai acquisita della necessità di ovviare alle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, appare ora avviata con l'indagine conoscitiva in corso presso le Commissioni bilancio riunite sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non sono mai stati realmente operativi, le Leggi finanziarie ed i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale - e di una incertezza del suo contenuto finale protrattasi per l'intera sessione di bilancio - si è tradotto anche ed ancor più quest'anno in una Legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 1364 commi, approvata nella sua totalità, come nei due precedenti esercizi, attraverso una mera mozione di fiducia.

10. Il raffronto tra gli obiettivi previsti dalla legge finanziaria 2006 e i risultati effettivamente conseguiti negli esercizi 2005 e 2006 mette in evidenza le difficoltà di realizzazione delle politiche di gestione del personale pubblico stabilite dal Parlamento e dal Governo, sia per quanto attiene alla fissazione di tetti complessivi alla spesa per retribuzioni, sia con riferimento alla riduzione del numero degli addetti.

Il rinnovo dei contratti, la cui stipula è stata frazionata fra il 2005 e il 2006, ha comportato un aumento complessivo dei redditi da lavoro dipendente di poco inferiore al 9 per cento nel biennio, a fronte di un obiettivo programmatico nell'ordine del 4 per cento circa.

Nel periodo, come negli anni precedenti, non si è in concreto verificata alcuna significativa riduzione delle unità di lavoro.

Deriva da quanto sopra che la stima *ex ante* degli effetti economici degli accordi collettivi non è in grado di cogliere tutti i fattori alla base di una dinamica retributiva fuori linea.

Al fine di tenere sotto controllo la crescita della spesa di personale occorre innanzitutto una forte inversione di tendenza sulle metodologie seguite per determinare le risorse necessarie ai rinnovi contrattuali, risultato sinora di accordi diretti tra Governo ed organizzazioni sindacali, con i quali vengono concessi incrementi retributivi superiori al tasso di inflazione reale senza alcuna contropartita in termini di incremento della produttività.

Tale evenienza, osserva la Corte, è destinata a verificarsi anche in relazione al biennio 2006-2007, periodo relativamente al quale risulta già pattuito un incremento pari al 4,86 per cento.

La necessità di chiudere comunque entro breve termine i contratti relativi al predetto biennio, ormai in prossimità di scadenza, è difficilmente conciliabile con l'attuazione dei principi contenuti nel *memorandum* di intesa intervenuto tra il Governo e le parti sociali, finalizzato a correlare il percorso professionale ed economico dei dipendenti a verificabili incrementi nella produttività.

11. Con riferimento alla contrattazione integrativa va mantenuto fermo il principio contenuto nell'art. 1, comma 189, della Legge finanziaria 2006 che ha posto un limite complessivo alla crescita dei diversi Fondi unici di amministrazione, e contestualmente in sede di contrattazione nazionale vanno posti precisi vincoli alle parti per il loro impiego, evitando il pressoché esclusivo utilizzo delle risorse per finanziare incrementi nelle componenti fisse della retribuzione ovvero la attribuzione di qualifiche superiori agli interessati.

Va effettuato un significativo ripensamento sulle modalità sinora seguite per determinare il trattamento spettante al personale trasferito ad una diversa amministrazione, riaffermando il principio, di fatto disatteso, della tendenziale riassorbibilità dei trattamenti conservati a titolo personale agli interessati, in attuazione del divieto di *reformatio in peius*.

Occorre altresì evitare al momento del trasferimento di concedere agli interessati una sostanziale duplicazione di benefici sommando i vantaggi propri della categoria di appartenenza a quelli previsti nel nuovo assetto ordinamentale, con conseguente stabilizzazione di regimi retributivi differenziati a parità di lavoro svolto, che determinano l'avvio di processi emulativi e di rincorsa salariale.

Quanto sopra con particolare riferimento alla già avviata attuazione del processo di riordino delle attribuzioni delle Amministrazioni centrali dello Stato, che comporta un rilevante movimento di personale tra gli enti interessati, essendo altrimenti a rischio il rispetto del principio di invarianza della spesa.

12. Nella relazione dello scorso anno la Corte ebbe ad osservare che le misure di contenimento della spesa, in particolare relative al lavoro pubblico, sono collegate a disposizioni in campo organizzativo, nell'intento di realizzare obiettivi congiunti di risparmio e di razionalizzazione degli apparati.

Per quanto attiene all'Amministrazione dello Stato, i Ministeri, previsti in dodici dal decreto legislativo n. 300 del 1999, sono lievitati a quattordici con il decreto legge n. 217 del 2001 ed aumentati a diciotto con il decreto legge n. 181 del 2006.

Sull'assetto organizzativo delle Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, incidono – da ultimo – le norme contenute nella Legge finanziaria per il 2007 che prevedono contrazioni di uffici e riduzioni di personale.

La Corte conviene che sia necessario e utile adottare misure intese a ridurre strutture ed organici esuberanti, nell'intento di limitare le relative spese e porre ordine nei conti pubblici; e ciò specie nel momento in cui, con la concentrazione della maggior parte delle funzioni amministrative negli Enti locali, le Amministrazioni dello Stato sono destinate ad essere ridimensionate. Ritiene peraltro che tutto ciò debba avvenire nel contesto di

un'azione programmata e definita, per evitare sprechi di risorse connessi a soluzioni organizzative occasionali e non definitive.

13. Anche per la finanza locale si confermano le difficoltà di contenimento della spesa corrente: il conto consolidato delle Amministrazioni locali registra, infatti, per il 2006 un incremento di quasi il 5 per cento (contro il 3,7 per cento del totale delle Amministrazioni pubbliche). Particolarmente rapida risulta la crescita delle spese correnti delle Regioni (quasi l'8 per cento) e delle Province (5 per cento), mentre le Amministrazioni comunali hanno segnato un incremento inferiore (circa il 3 per cento). In tutte e tre i comparti (Regioni, Province e Comuni) un forte contributo all'espansione delle spese è da imputare alle retribuzioni lorde aumentate in media di poco meno del 7 per cento.

Dal punto di vista delle entrate si sono accentuati, nel 2006, fenomeni, già rilevati negli ultimi anni, che rendono difficile il mantenimento degli equilibri gestionali di bilancio.

Negli ultimi anni, infatti, la variazione delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali si è mantenuta su livelli molto inferiori a quelli dell'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche. Si conferma, quindi, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale.

Si conferma, anche, il giudizio sui limiti di efficacia del Patto di stabilità interno ai fini del controllo della spesa (troppo limitata è la quota di spesa "coperta" dal Patto) e della prevista ricomposizione (troppi vincoli scoraggiano il recupero degli investimenti). Le incertezze sulle fonti di finanziamento incidono inevitabilmente sulla programmazione degli investimenti. Quanto alla nuova disciplina del Patto di stabilità, sarebbe opportuno procedere verso sistemi che, pur garantendo il rispetto degli obiettivi, non ostacolassero le scelte di investimento degli Enti. Da questo punto di vista l'abbandono di tetti di spesa e il passaggio ad obiettivi di saldo finanziario rappresentano un passo in avanti importante ma non sufficiente.

Va recuperata e sviluppata nel ridisegno complessivo del Patto la previsione normativa, già tratteggiata in un primo testo della Finanziaria per il 2007, di un meccanismo di compensazione dell'indebitamento tra Enti. Esso potrebbe rappresentare una soluzione per rendere il ricorso all'indebitamento per esigenze di investimento degli Enti, compatibile con il rispetto del Patto di stabilità.

Anche per il 2006 il rispetto degli obiettivi del Patto è sostanzialmente verificato per Regioni, Province e Comuni. Per le Regioni a statuto ordinario esso si è accompagnato ad una riduzione, in media, della spesa corrente al netto di quella sanitaria. Anche i Comuni soggetti al Patto hanno conosciuto un rallentamento nella dinamica della spesa corrente. Tali risultati convivono, dunque, con andamenti, squilibri e distorsioni che concorrono al risultato non soddisfacente in tema di controllo della spesa rilevato a livello nazionale. Il quadro non rassicurante che emerge dai dati di contabilità nazionale potrebbe, infine, sottostimare l'evoluzione della spesa effettiva, in relazione all'eccessiva dilatazione delle gestioni extra bilancio degli Enti locali e dei fenomeni di esternalizzazione nella gestione dei servizi. Si tratta di soluzioni che facilitano il rispetto dei vincoli del Patto, ma che – in mancanza di un consolidamento dei consuntivi dell'Ente locale e del soggetto esterno - implicano una riduzione solo apparente delle spese dell'ente affidante.

14. L'inversione nell'andamento dei tassi di interesse che nell'ultimo anno ha segnato una crescita consistente, ha prodotto un inevitabile innalzamento degli oneri a carico delle Amministrazioni territoriali. Un aggravio che rischia di incidere sugli stessi equilibri economici degli Enti (specie di quelli minori o con minore capacità fiscale). La difficile situazione finanziaria di alcune Amministrazioni locali ha, infatti, determinato negli ultimi anni una rincorsa agli strumenti derivati, con l'obiettivo di alleggerire il costo del debito o di diluirne l'incidenza nel tempo. Tale scelta, come più volte rilevato dalla Corte, espone ad un margine di rischio. L'incertezza non è minore ma solo più accettabile allorché si tratti di garantirsi dalla

variazione dei tassi o di ricalibrare lo *stock* complessivo del debito con una più favorevole composizione fra tassi fissi e variabili.

Particolare attenzione meritano le ricontrattazioni dei derivati, riscontrate con frequenza specie per gli Enti locali di piccole dimensioni, allorché motivate dal valore negativo assunto dai contratti. La rimodulazione persegue in questi casi l'obiettivo di ottenere a breve un nuovo vantaggio, scontando tuttavia condizioni ulteriormente negative spalmate sugli anni futuri. La revisione delle operazioni in essere non solo aumenta la complessità degli strumenti, ma può rappresentare un ulteriore aggravio per gli Enti destinato ad incidere sugli anni successivi. Occorre perciò porre attenzione a tale fenomeno da cui possono derivare effetti a cascata con esposizioni finanziarie destinate a divenire progressivamente insostenibili.

Tale fenomeno, unitamente a quello dell'allungamento della scadenza dei debiti sottostanti e dei correlativi derivati, evidenziato anche con riferimento ad alcune Regioni, induce motivi di particolare preoccupazione per le conseguenze sulle gestioni future viepiù destinate a farsi carico degli effetti negativi loro tramandati. E' da valutare, quindi, con favore il potenziamento dell'attività di supervisione e controllo da parte del Ministero dell'economia previsto dalla Finanziaria per il 2007, con la comunicazione preventiva delle operazioni derivate da parte degli Enti territoriali.

15. La spesa sanitaria nel 2006 ha conosciuto un tasso di crescita (5,8 per cento) ben superiore all'obiettivo programmatico, raggiungendo il 6,9 per cento del Pil e oltre il 14 per cento della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche.

Sul risultato hanno inciso la crescita del 7,6 per cento dei redditi da lavoro dipendente legata ai rinnovi contrattuali, nonché la spesa per consumi intermedi la cui dinamica rimane elevata anche se in rallentamento (+6,4 per cento contro il +10,6 del 2005).

Il controllo della spesa sanitaria rimane, pertanto, lo snodo fondamentale per il governo della finanza decentrata. La spesa sanitaria è cresciuta in Italia negli ultimi anni più del Pil, pur con un'incidenza sul prodotto che

resta ancora al di sotto della media europea. Sono, dunque, le condizioni critiche della finanza pubblica del nostro Paese che rendono necessaria una sua stabilizzazione, e quindi una intensificazione delle misure di razionalizzazione e di eliminazione delle inefficienze.

L'adeguamento delle risorse e la piena responsabilità regionale nella copertura di eccessi di spesa rispetto al profilo concordato e, per le Amministrazioni in disavanzo strutturale, l'onere di gestire politiche di rientro su basi pluriennali, costituiscono una scelta coerente con l'urgenza di garantire l'avvio di un effettivo processo di risanamento. Il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni, ma, al fine di eliminare le aree di inappropriatazza e di spreco, deve essere accompagnato dalla riqualificazione degli investimenti sanitari e dalla definizione di programmi di riorganizzazione delle strutture. Per rafforzare le Amministrazioni nel compito di ottenere i risparmi attesi ed evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi; è indispensabile il potenziamento dei controlli e dei monitoraggi dei processi in corso di realizzazione.

16. In materia di spesa previdenziale, già un anno fa, nel riportare le conclusioni di un'indagine speciale condotta alla fine del 2005 con lo scopo di rivisitare pregi e limiti del processo riformatore degli anni novanta, la Corte evidenziava come, da un lato, fossero numerose le ragioni microeconomiche che avrebbero richiesto ulteriori e definitivi interventi di correzione e, dall'altro, non potesse essere data per risolta la stessa questione della sua sostenibilità macroeconomica.

Si osservava, in particolare, come l'eccessiva lunghezza del periodo di transizione verso l'assetto a regime previsto dalla legge Dini non consentisse di contrastare adeguatamente, nel breve-medio periodo, le spinte al rialzo e come, d'altra parte, tutte le proiezioni di lungo termine prefigurassero un pressoché continuo aumento della quota di prodotto necessaria a far fronte alle future erogazioni (livello massimo intorno al 15,9 per cento nel 2040 con quasi 2 punti di incremento rispetto al 2004). Si sottolineava, di conseguenza, che sarebbero state auspicabili ulteriori

misure finalizzate soprattutto ad attenuare la cosiddetta "gobba" e precostituire adeguati spazi per futuri interventi di sostegno di altre componenti della spesa sociale, sul cui fronte il nostro Paese rimane significativamente sottodimensionato (famiglia, ammortizzatori sociali, ecc). A parte ogni considerazione su possibili ulteriori interventi di correzione, la Corte ha comunque in più occasioni notato come, secondo le più accreditate analisi di comparazione internazionale, l'Italia registrerà "a regime" un incremento degli oneri previdenziali inferiore ad altri importanti Paesi europei.

Con la Legge finanziaria per il 2007 è stato deciso di anticipare di un anno l'entrata in vigore della disciplina in materia di previdenza complementare prevista dal decreto legislativo n. 252 del 2005 per il primo gennaio 2008. A fronte di tale importante scelta nulla è stato ancora deciso in materia di aggiornamento dei coefficienti di trasformazione. E' da osservare che la revisione periodica dei coefficienti è un elemento fondamentale anche delle proiezioni di medio-lungo termine della spesa pensionistica e che, in mancanza di essa, si verificherebbe una maggiore e crescente incidenza della spesa sul Pil. In proposito, si confermano le perplessità sulla scelta legislativa che ha previsto – in luogo di un semplice meccanismo automatico di adeguamento – un complesso procedimento di revisione dei coefficienti, che implica il coinvolgimento di numerosi soggetti. L'automatismo consentirebbe, tra l'altro, con correzioni più frequenti, di rendere meno sensibili gli effetti delle revisioni.

Ora, il mancato aggiornamento dei coefficienti di trasformazione o anche l'adozione di interventi solo parziali (con l'aggiornamento limitato a particolari comparti produttivi o tipologie di lavoratori) vanno considerati con preoccupazione: le ricadute in termini di tendenze di lungo periodo del rapporto tra spesa per pensioni e Pil sarebbero tali da rimettere in discussione gli equilibri dei conti pubblici.

E' stato argomentato che il rinvio della revisione dei coefficienti sarebbe giustificato dall'esigenza di non abbassare ulteriormente i tassi di copertura delle pensioni future, quelle riservate a giovani che, rientrando pienamente nel sistema di calcolo contributivo, subiranno, per questa ragione, una forte

decurtazione dei trattamenti rispetto ai pensionati attuali o ai pensionandi del futuro più prossimo.

In proposito, la Corte osserva che sarebbe difficilmente comprensibile, dal punto di vista delle buone pratiche di bilancio e del necessario riequilibrio della finanza pubblica, la rinuncia al completamento della riforma pensionistica nel presupposto che tale rinuncia consentirebbe di soddisfare esigenze sociali di natura diversa.

La salvaguardia delle proprietà fondamentali del nuovo modello pensionistico non dovrebbe esser posta in conflitto con l'obiettivo che i livelli delle future pensioni non scendano al di sotto di un limite socialmente accettabile.

Sembra invece importante che ciascuno dei pezzi del mosaico della spesa sociale abbia una sua intrinseca coerenza ed efficienza. Ma costruire da oggi le condizioni per la messa a punto di un sistema di *welfare* più adeguato, capace di contrastare fenomeni di povertà e di esclusione sociale, significa essere rigorosi gestori delle finanze pubbliche, condizione imprescindibile per preparare un contesto in cui previdenza integrativa, da un lato, e percorsi lavorativi meno discontinui, dall'altro, possano ridurre alla base il rischio di dover erogare ai pensionati del futuro trattamenti inadeguati.