

l'accertamento ordinario, da un lato, e l'accertamento con adesione, dall'altro. In particolare, sistematici e significativi divari fra ciò che il fisco contesta e accerta e ciò che – qualche mese dopo e attraverso lo stesso ufficio che ha emesso l'accertamento – definisce con l'adesione del contribuente, rischiano di tradursi in una delegittimazione dell'azione di contrasto all'evasione.

Un *terzo problema* attiene all'attenzione che va prestata all'indebolimento giuridico degli studi di settore a seguito del ridimensionamento della loro valenza dal 2007 in avanti. La stessa Agenzia delle entrate ha riconosciuto che ormai gli studi costituiscono solo una presunzione semplice anche per la parte che non è influenzata dagli indicatori di normalità economica; gli stessi studi sono diventati irretroattivi ed è in corso una revisione straordinaria motivata con la crisi economica, mentre si è contraddittoriamente parlato di una possibilità di scambio fra studi di settore e lotta all'evasione. Si tratti di sviluppi che, se non adeguatamente monitorati e ricondotti a coerenza rispetto agli obiettivi per i quali lo strumento è stato introdotto e portato ad un grado molto avanzato di potenzialità accertative, rischiano di far perdere agli studi di settore qualsiasi effettiva capacità di induzione alla *compliance*.

Un *quarto problema*, infine, consiste nel deficit di conoscenza e di trasparenza che caratterizza l'approccio all'evasione. Si tratta di un problema che presenta almeno tre ordini di sfaccettature:

- l'incertezza della quantificazione *ex ante* delle dimensioni della base imponibile evasa e delle possibilità gettito ascrivibili alla lotta all'evasione. Incertezza che porta in primo piano i ritardi accumulati nel nostro paese nell'applicazione della pratica della misurazione del fenomeno evasivo. In sostanza, all'oggettiva difficoltà di indagare un fenomeno dai contorni incerti e sfuggenti finiscono per aggiungersi le riserve e lo scetticismo con cui è accolto ogni tentativo di stima dell'evasione. Un atteggiamento che, se può risultare comprensibile quando proviene da categorie o settori economici (naturalmente pronti a respingere diagnosi di pericolosità fiscale) o quando è espressione della reattività del mondo politico (comprensibilmente portato soprattutto a cogliere i segnali – verificati o presunti – di una tendenza al ridimensionamento

dell'evasione), appare invece incomprensibile quando riflette quella che è a lungo apparsa una preoccupazione fondamentale dell'Amministrazione - quella di evitare che si venga a sapere che una qualche stima sia stata effettuata, nel timore che dati del genere possano essere strumentalizzati come riprova di inefficienza degli apparati amministrativi;

- l'assenza di un'affidabile verifica ex post del maggior gettito ottenuto, distinguendo quello che è effettivamente recupero di evasione dagli effetti imputabili al ciclo economico o a fattori normativi, o puramente e semplicemente ad errori di stima. La sostanziale inesistenza di meccanismi e di procedure di rilevazione diretta ex post degli effetti stimati ex ante impedisce di rivedere e correggere gli errori e le approssimazioni con cui vengono formulate le valutazioni degli effetti finanziari dei provvedimenti. Si tratta di un limite che, come è intuitivo, incide negativamente sulla trasparenza delle manovre anti-evasione. Ma si tratta di un limite che si riflette anche sulla possibilità di disporre di preziosi *feedback*: per il Parlamento, per consentirgli di valutare, ed eventualmente riconsiderare, le proprie scelte legislative; per l'Amministrazione finanziaria, perché abbia la possibilità di promuovere opportune revisioni degli indirizzi applicativi. A tal proposito, va segnalato che non è stata ancora presentata al Parlamento la prevista relazione sui risultati di maggior gettito conseguiti con la lotta all'evasione nell'anno 2008, che la Corte ha proposto di allegare alla relazione unificata sull'economia e la finanza (RUEF) e non più ai documenti di bilancio per l'esercizio finanziario successivo;
- la sottovalutazione, infine, dei requisiti di strutturalità e di continuità nel tempo del maggior gettito conseguito e il conseguente rischio di "coprire" maggiori spese o sgravi strutturali con temporanei ed incerti recuperi di evasione. La portata di tali limiti è emersa in tutta la sua criticità allorquando si è trattato di quantificare quanta parte dell'incremento di gettito realizzatosi fra un anno e l'altro fosse il frutto della lotta all'evasione e non, invece, la conseguenza di altri fattori: come il più favorevole andamento delle grandezze macroeconomiche, rispetto alle previsioni, o come gli interventi normativi

adottati nel corso del periodo. Un'esigenza che si è posta ogniqualvolta (2000, 2001, 2007) il *policy maker* si è impegnato a "retrocedere" il gettito recuperato all'evasione; ciò che avrebbe richiesto una preventiva verifica della congruità (e della strutturalità) della copertura finanziaria dell'operazione. Come a più riprese ha osservato la Corte, nonostante l'importanza assegnata a tale aspetto dal legislatore, i risultati maturati non si sono rivelati confortanti.

6. Gli interventi nel comparto degli enti territoriali

6.1. Come si è detto, il DPEF 2009-2013 si fonda su due punti fondamentali. Si prende atto che, per il risanamento dei conti pubblici, si devono assumere regole rigide di evoluzione della spesa pubblica corrente (da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Che tale impegnativo percorso deve prevedere l'inclusione nella strategia di contenimento di tutti i grandi comparti della spesa, in primo luogo di quelli affidati alle amministrazioni territoriali, in cui il decentramento di compiti, non sempre accompagnato da un adeguato livello di responsabilizzazione fiscale, si è tradotto in una crescita indesiderata della spesa corrente.

Per quanto riguarda le amministrazioni locali, quindi, con realismo, il DPEF 2009-2013 prende atto che, nell'attesa degli effetti, inevitabilmente gradualisti, degli interventi di riforma ed, in particolare, del completamento del disegno attuativo della riforma prevista con il titolo V della Costituzione, il contributo richiesto per una correzione dei saldi non può che basarsi su una più mirata definizione del Patto di stabilità interno e, per la sanità, su una conferma del percorso descritto con l'Intesa del marzo 2005 e il Patto per la salute del settembre 2006.

Specie nel caso delle amministrazioni decentrate, l'aver anticipato a prima dell'estate la manovra tradizionale di aggiustamento, mira a consentire al Parlamento di affrontare, nell'autunno, il più complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative al quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere sulle tendenze di lungo periodo della spesa.

6.2. La manovra interviene su diversi aspetti della gestione delle amministrazioni territoriali.

La revisione delle norme del Patto è volta ad assicurare un contributo alla riduzione dell'indebitamento, dalle regioni e dagli enti locali, che nel triennio cresce dagli iniziali 3,4 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011. La previsione del blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali (fino alla definizione del nuovo disegno di federalismo fiscale) disposto dal DL 93/08, rende il miglioramento atteso da conseguire dal lato della spesa.

Il DL 112/2008 modifica l'impianto del Patto per gli enti locali, a cui è richiesto un contributo in termini di riduzione del saldo tendenziale di 1650, 2900 e 5140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

Rispetto alle precedenti versioni del Patto, la modifica principale riguarda la declinazione degli obiettivi individuali sulla base di differenti livelli di "virtuosità" degli enti, determinati dalla combinazione di due variabili: il rispetto del patto 2007 e un saldo di competenza mista positivo. La differenziazione degli obiettivi riflette lo sforzo messo in atto per superare una delle maggiori e ricorrenti criticità connesse all'applicazione delle regole sul Patto, quella che finiva per imporre manovre correttive anche agli enti in avanzo.

Per le regioni si conferma, invece, l'impianto originale, ma prevedendo riduzioni significative della spesa considerata al netto di sanità e concessioni di credito. Il contributo atteso è di 1.500 milioni nel 2009 che crescono ad oltre 4.000 nel 2011.

Viene rafforzato il vincolo alla riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto già previsto dalla legge finanziaria per il 2007 e viene introdotto il divieto di nuove assunzioni a qualunque titolo per gli enti che non abbiano rispettato il Patto nell'esercizio precedente.

Oltre a disporre un tetto al debito a partire dal 2010, viene posto il divieto per gli enti territoriali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e di ricorrere a strumenti di indebitamento che prevedano modalità di rimborso del capitale in un'unica soluzione.

Il provvedimento interviene, infine, anche su altri aspetti significativi per la gestione degli enti: si dispone l'assoggettamento al Patto degli affidatari diretti dei

servizi pubblici e la previsione di forme di gestione associata per i comuni di piccole dimensioni (con regolamenti da adottare entro sei mesi, ma non ancora emanati); è prevista la riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori degli enti che non hanno rispettato il Patto per il 2008; vengono introdotti tetti ai compensi degli amministratori delle società a totale partecipazione di comuni e province.

6.3. Per la spesa sanitaria con il DPEF e il DL 112/08, confermato per il 2009 in 102,7 miliardi il livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato, si riduce, rispettivamente, di 2 miliardi (da 105.9 a 103.9 miliardi) e di 3 miliardi (da 109,3 e 106.3 miliardi) i corrispondenti importi per il 2010 e il 2011.

La riduzione si riflette solo parzialmente in una correzione della spesa: il contenimento è pari a 1 miliardo nel 2010 e a 2 miliardi a partire dal 2011. Il taglio degli importi su cui si calcola il contributo dello Stato sembra comportare, nel nuovo quadro programmatico, un aumento di circa 1 miliardo a partire dal 2010 degli introiti previsti come compartecipazione alla spesa.

Solo limitati ma significativi, perché operativi già dal 2009, gli incrementi nel finanziamento a carico dello Stato introdotti nel corso dell'esame parlamentare: 184 milioni per il 2009 e 69 milioni a decorrere dal 2010 per il rinnovo dei contratti relativi al biennio 2006-2007 del personale convenzionato con il SSN, e ulteriori 400 milioni annui nel triennio a parziale copertura dell'abolizione dei ticket sulle prestazioni specialistiche.

La manovra prevede, inoltre, la sottoscrizione di un Intesa Stato-Regioni che, ad integrazione e modifica dei precedenti accordi, disponga una riduzione dello *standard* dei posti letto, l'impegno delle regioni alla riduzione delle spese di personale degli enti del SSN e l'attivazione, nel caso di uno squilibrio di bilancio del settore sanitario, di forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini, ivi compresi i cittadini a qualsiasi titolo esenti ai sensi della vigente normativa.

A sostegno del miglioramento gestionale è poi previsto il potenziamento dei procedimenti di verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla partecipazione alla

spesa sanitaria per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e l'incremento del controllo analitico da parte delle regioni delle cartelle cliniche e delle schede di dimissione di ciascun soggetto erogatore.

Il potenziamento delle misure di controllo della spesa mira a rispondere alla crescente difficoltà di garantire il rispetto degli obiettivi di contenimento attraverso meccanismi di incremento automatico delle entrate.

6.4. Con i successivi provvedimenti presentati a partire dall'autunno, pur non mutando l'impostazione delineata nel DPEF tradotta nella manovra triennale, le misure che riguardano sia la spesa degli enti territoriali che quella sanitaria sono oggetto di modificazioni ripetute.

Le nuove regole del Patto mostrano fin da subito elementi di forte criticità che ne rendono difficile l'applicazione. Si apre quindi un lungo confronto tra governo e autonomie locali che porta ad una serie di provvedimenti correttivi e derogatori.

Gli interventi possono essere ricondotti a due necessità principali: da una parte sterilizzare poste contabili che possono provocare effetti distorsivi sui saldi, dall'altra evitare che il rispetto del Patto passi per una ulteriore compressione della spesa in conto capitale degli enti locali. Tutto ciò confermando, tuttavia, gli obiettivi di miglioramento dei saldi delineati nella manovra dell'estate.

Appartengono alla prima tipologia, l'esclusione dai saldi delle entrate provenienti dallo Stato e delle relative spese sostenute per l'attuazione delle ordinanze conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, nonché l'esclusione dalla base assunta a riferimento (2007) e dai saldi utili per il rispetto del Patto di stabilità delle risorse derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali e dalla distribuzione di dividendi, se destinate alla riduzione di debito o alla realizzazione di investimenti. Per favorire, invece, la ripresa degli investimenti vengono introdotte norme che consentono di pagare spesa in conto capitale, a determinate condizioni, senza incorrere nelle sanzioni per mancato rispetto del Patto (art. 2 della legge finanziaria per il 2009).

La legge 2/2009 di conversione del DL 185/2008 introduce, successivamente, un ulteriore incentivo alla spesa in conto capitale consentendo di escludere dai vincoli del Patto quelle spese finanziate con il risparmio di parte corrente, in particolare con le

risorse derivanti dal minor onere per interessi passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, ovvero conseguente alla rinegoziazione dei mutui avvenuta attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Solo con la legge 33/2009, di conversione del DL 5/2009, si approda ad una versione definitiva del Patto per il 2009, con la consapevolezza che le modifiche apportate, da una parte per attenuare effetti distorsivi legati alla particolare situazione di alcuni enti e dall'altra per innescare un meccanismo di ripresa economica in cui non è trascurabile il ruolo di volano degli investimenti locali, costituiranno presumibilmente un *vulnus* nell'impianto triennale del Patto che difficilmente potrà rimanere stabile per il 2010 e 2011.

In particolare l'articolo 7 *quater* risponde, ancora una volta, all'esigenza di alleggerire i vincoli sulla spesa in conto capitale individuando le tipologie di interventi da escludere dai saldi rilevanti: i pagamenti in conto residui, nei limiti delle disponibilità di cassa, i pagamenti relativi ad impegni già assunti per spese finanziate con il minor onere per interessi passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi (purchè non già conteggiato in bilancio) e, infine, i pagamenti per spese relative alla tutela della sicurezza pubblica, per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale diretti ad alleviare gli effetti negativi della congiuntura economica ovvero per il pagamento di debiti pregressi.

Come per i casi precedenti, le misure di vantaggio non sono accessibili a tutti, bensì riservate a quegli enti in possesso di determinati requisiti soggettivi (non sempre coincidenti nelle diverse misure) che valgono a qualificarli come meritevoli di maggiori tutele, cioè "virtuosi". Peraltro, con questa norma viene introdotta per la prima volta una ulteriore condizione che esula dalla sfera di intervento comunale: la compensazione a livello regionale delle maggiori spese sostenute dagli enti locali. Fanno eccezione a tale meccanismo i pagamenti di cui alla lett. c) dell'art. 7 *quater* per i quali è garantito un plafond complessivo di spesa di 150 milioni.

Il comma 9 dello stesso articolo 7 *quater* abroga esplicitamente quasi tutti gli interventi correttivi approvati in precedenza in quanto, fondamentalmente, assorbiti dalla nuova casistica.

Sempre alla legge finanziaria per il 2009 sono dovute le norme che attenuano il vincolo posto al ricorso a prodotti derivati (ammettendone la rinegoziazione) e quelle che prevedono la disapplicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto 2008 dovuto a pagamenti di spese di investimento nei limiti di impegni già assunti regolarmente prima dell'entrata di vigore della legge 133/2008.

6.5. Più limitate le modifiche previste riguardo alla spesa sanitaria.

Fatta eccezione per la norma contenuta nel decreto legge 154/2008 che, per rendere più incisivo il percorso di risanamento nelle regioni che hanno avviato piani di rientro, prevede la possibilità di affiancare al commissario *ad acta* uno o più subcommissari per la predisposizione dei provvedimenti da assumere in esecuzione dell'incarico commissariale, le altre misure sono pressoché tutte orientate ad attenuare la stringenza dei vincoli posti a presidio delle misure di rientro dai disavanzi strutturali.

In favore delle regioni che hanno sottoscritto accordi e nelle quali è stato nominato il commissario *ad acta* può essere autorizzata, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'erogazione, in tutto o in parte, del maggior finanziamento condizionato alla verifica positiva degli adempimenti. L'erogazione è subordinata all'adozione da parte del commissario di provvedimenti significativi in termini di effettiva e strutturale correzione del trend della spesa, da verificarsi da parte del Tavolo di monitoraggio e del Comitato Lea. Disposizione che viene successivamente estesa (articolo 6 bis del DL 185/08 come modificato dalla legge di conversione 2/2009), anche alle regioni che hanno sottoscritto piani di rientro ma nelle quali non è stato nominato il commissario *ad acta*, subordinata alla copertura del disavanzo sanitario residuo con risorse di bilancio "idonee e congrue".

Il DL 154/2008 prevede poi per l'anno 2009 un incremento di 434 milioni di euro del livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, al quale concorre lo Stato, ponendo a carico di quest'ultimo quindi la copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del *ticket* di 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica attribuiti alle regioni dal decreto legge 112/2008.

Viene inoltre rinviato di un anno (dal 31 gennaio 2009 al 31 dicembre 2010) la scadenza per il nuovo regime dell'intramoenia

Il DL 185/2008 ripropone, infine, anche per il 2008 la disposizione introdotta dalla legge 31/2008: nelle regioni soggette a piani di rientro, dove si è verificato il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati, non si applica la maggiorazione automatica delle aliquote anche oltre i livelli limite per l'importo corrispondente a quello per il quale la regione abbia adottato, entro il 31 dicembre, misure di copertura di bilancio.

Di limitato impatto finanziario le misure contenute nel DL 207/2008 convertito in legge 14 /2009 che riguardano la spesa farmaceutica, le disposizioni per il personale delle amministrazioni centrali presenti sul territorio e l'AIFA⁸.

6.6. Le modifiche introdotte non hanno cambiato significativamente l'impostazione originale della manovra per gli enti territoriali e per il settore sanitario. Di esse può essere, tuttavia, valutata la capacità di rispondere alle difficoltà emerse nella fase di attuazione e la coerenza con gli obiettivi ridisegnati a fronte del nuovo quadro macroeconomico.

Le ragioni per il mantenimento degli obiettivi di aggiustamento per il 2009 trovano conferma nei risultati dell'esercizio appena concluso e nel carattere ancora, in buona misura, derivato del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali che, in qualche misura, sterilizza su tali comparti (e relativi settori di spesa) gli effetti negativi di una riduzione delle risorse disponibili.

I risultati in termini di contabilità nazionale di regioni, province e comuni indicano una sostanziale tenuta degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno per il 2008, anche se con accentuazioni diverse. Per i comuni, i risultati indicano una netta riduzione del disavanzo complessivo. Le spese aumentano di poco meno del 4 per cento ma a

⁸ E' stata disposta la proroga al 31 dicembre 2009 degli effetti del meccanismo sostitutivo e temporaneo (c.d. meccanismo del *pay-back*), posto in via alternativa alla riduzione, nella misura del cinque per cento, del prezzo al pubblico dei farmaci rimborsabili, in tutto o in parte, a carico del Servizio sanitario nazionale. Il provvedimento interviene (articolo 34) anche in materia di personale medico, veterinario, chimico e farmacista prevedendo la facoltà di conferire, alla scadenza del contratto a tempo determinato di tale personale in servizio al 30 settembre 2008 presso le strutture decentrate dell'amministrazione, esclusivamente incarichi rinnovabili di durata massima quinquennale; si dispone inoltre l'aumento di 450 unità della pianta organica dell'Agenzia italiana del farmaco. Il provvedimento comporta per le strutture decentrate una spesa aggiuntiva di 2,7 milioni, per l'anno 2009, e 3,9 milioni a decorrere dal 2010; l'onere per il personale Aifa (10 milioni) è coperto mediante le entrate derivanti dalla maggiorazione del 20 per cento delle tariffe, fissate con decreto del Ministro della salute, spettanti all'Istituto superiore di sanità e all'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, per prestazioni rese a richiesta e ad utilità di soggetti interessati.

ragione del consistente aumento della spesa per redditi da lavoro (dovuto al rinnovo dei contratti e al conseguente pagamento di arretrati che ricade sull'esercizio). Per le province, nonostante si registri un peggioramento dell'indebitamento, la crescita della spesa al netto degli oneri per il personale supera di poco il 2 per cento. In entrambi i casi tuttavia, come accaduto ormai da alcuni anni, al buon risultato della spesa complessiva (al netto dei redditi da lavoro) corrisponde una netta flessione della spesa in conto capitale. Un risultato che conferma le difficoltà finora incontrate da tutte le misure che si sono poste un obiettivo di ricomposizione della spesa.

Tavola 14: Risultati economici degli enti territoriali

	Regioni			Province			Comuni		
	variazioni			variazioni			variazioni		
	06/05	07/06	08/07	06/05	07/06	08/07	06/05	07/06	08/07
TOTALE USCITE CORRENTI	8,42	5,18	5,86	2,94	4,03	6,57	3,22	2,63	7,92
di cui									
Redditi da lavoro dipendente	5,07	0,60	4,50	6,42	-2,04	7,11	4,97	-5,29	8,23
Trasferimenti a enti sanitari	9,43	4,34	7,22						
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	-0,23	-4,75	4,24	8,30	-4,22	-7,43	-0,21	5,18	-5,98
di cui									
Investimenti fissi lordi	5,51	-13,72	1,74	4,89	-1,84	-8,71	-0,22	2,82	-4,23
Altre uscite in conto capitale	-1,84	-2,06	4,90	26,92	-14,99	-0,75	-0,14	21,93	-16,46
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	7,06	3,72	5,64	4,36	1,77	2,95	2,24	3,34	3,99
TOTALE ENTRATE CORRENTI	2,17	7,77	6,89	3,16	8,41	0,11	7,68	-1,48	7,91
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	4,46	37,52	-25,63	28,82	10,64	0,77	-4,42	18,10	-4,42
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	2,32	9,76	4,18	6,24	8,74	0,21	5,98	1,00	6,09
Indebitamento (-) o Accredito (+) (valore assoluto in milioni)	-7453	822	-1410	-1320	-557	-910	-857	-2332	-1119
Totale uscite correnti al netto di trasferimenti a enti sanitari	5,76	7,46	2,26						
Totale uscite complessive al netto di trasferimenti a enti sanitari	3,33	2,69	2,98						
Totale uscite correnti al netto di redditi da lavoro dipendente	8,58	5,39	5,92	1,78	6,14	6,39	2,23	7,23	7,76
Totale uscite complessive al netto di redditi da lavoro dipendente	7,14	3,84	5,69	3,89	2,64	2,04	1,29	6,45	2,63

per memoria: Pil (var. nominale) 3,91 4,01 1,77

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Primi risultati relativi al triennio 2006-2008 di un campione di comuni monitorati dalla Corte (1.143 comuni) mostrano, tra il 2007 ed il 2008, un calo dei pagamenti per investimenti dell'8,8%, molto più accentuato di quello registrato nel biennio precedente; sono i comuni più grandi, quelli con popolazione da 30.000 abitanti in su, a contenere maggiormente la spesa.

Tavola 15: Pagamenti per spesa in conto capitale al netto delle concessioni di credito - valori medi pro capite - anni 2006, 2007, 2008 -

fascia demografica	n. enti	2006	2007	2008	var% 07 06	var% 08 07
<10000	455	274	271	247	-0,85	-9,02
>10000 <30000	515	254	239	223	-6,12	-6,40
>30000 <60000	110	259	262	221	1,12	-15,78
>60000 <150000	45	241	261	231	8,36	-11,55
>150000	18	361	372	327	2,97	-12,15
Totale complessivo	1143	264	257	234	-2,54	-8,76

Impegni per spesa corrente - valori medi pro capite - anni 2006, 2007, 2008 -						
fascia demografica	n. enti	2006	2007	2008*	var% 07 06	var% 08 07
<10000	455	610	645	666	5,79	3,20
>10000 <30000	515	641	676	699	5,40	3,47
>30000 <60000	110	706	744	766	5,47	2,91
>60000 <150000	45	833	883	903	6,06	2,30
>150000	18	1053	1124	1154	6,80	2,67
Totale complessivo	1143	649	685	708	5,63	3,23

* al netto dei maggiori oneri per adeguamenti contrattuali

Fonte: dati 2006 e 2007 da rendiconti dei comuni; dati 2008 da Patto di stabilità (sistema Corte dei conti e monitoraggio RGS)

Per le regioni, il mantenimento della crescita complessiva della spesa (al netto del personale e della sanità) su valori vicini al 3 per cento (contro una variazione prevista dal Patto del 2,6 per cento) si accompagna ad un seppur contenuto aumento delle spese in conto capitale.

Nonostante le modifiche introdotte rispetto agli esercizi precedenti, anche nel 2008 quindi il meccanismo previsto per il Patto continua a dimostrare limiti significativi e rischia di mancare uno degli obiettivi principali delle modifiche apportate, quello di contribuire a governare processi di riduzioni della spesa corrente a favore di una maggiore attenzione per quella considerata più produttiva (in conto capitale).

6.7. Se le variazioni normative hanno lasciato invariata la quantificazione del miglioramento dei saldi di finanza pubblica che ci si attende dal comparto locale, gli aggiustamenti introdotti, soprattutto per quanto riguarda le modalità di calcolo dei saldi (possibilità o meno di escludere dal saldo base di riferimento ed anche dal saldo utile ai fini del Patto 2009 le entrate derivanti dalle alienazioni patrimoniali destinate ad estinzione dei mutui o investimenti, nonché quelle da distribuzione di dividendi)

determinano, tuttavia, una ricomposizione degli enti all'interno della griglia dei coefficienti di miglioramento ed uno spostamento dei risultati attesi, che potrebbe risultare anche rilevante in termini di impatto sui saldi.

Nella tavola 16 sono posti a confronto i risultati di un semplice esercizio condotto a partire dai 1.209 enti che costituiscono il campione della Corte. Nelle prime tre colonne della tavola sono calcolati i saldi di competenza mista 2007, gli importi della manovra correttiva per il 2009 e il saldo obiettivo a partire dalle norme originali del Patto. Norme che prevedevano un calcolo del risultato 2007 (sulla base del quale classificare l'ente per l'applicazione delle regole del Patto) al lordo di dismissioni immobiliari e dei proventi da partecipate. Il miglioramento atteso per questi enti era pari a circa 841 milioni. Il saldo obiettivo prevedeva una riduzione del disavanzo da 1.047 milioni a poco più di 200.

Tavola 16: Il patto di stabilità interno nel 2009: una simulazione

comuni che hanno rispettato patto 2007	calcolo in base al comma 8 dell'art. 77bis del DL 112			calcolo in base al comma 41 dell'art. 2 della l. 203		
	saldo 2007 competenza mista	importo manovra 09	saldo obiettivo 09	saldo base 2007 al netto dividendi e alienazioni	importo manovra 2009 sulla nuova base	saldo obiettivo 2009 calcolato sulla nuova base
con saldo negativo	-1.610	773	-834	-2.914	1.399	-1.515
con saldo positivo	752	-75	677	326	-33	293
totale	-858	697	-157	-2.588	1.366	-1.222
comuni che non hanno rispettato il patto 2007						
con saldo negativo	-205	143	-61	-238	167	-71
con saldo positivo	15	0	15	13	0	13
totale	-190	143	-47	-225	167	-58
totale complessivo	-1.048	841	-204	-2.813	1.533	-1.280
stima sui comuni che presentavano nel 2007 un'incidenza delle riscossioni da alienazioni patrimoniali sulle entrate in conto capitale superiore al 30 per cento						
comuni che hanno rispettato patto 2007	calcolo in base al comma 8 dell'art. 77bis del DL 112			calcolo in base al comma 41 dell'art. 2 della l. 203		
	saldo 2007 competenza mista	importo manovra 09	saldo obiettivo 09	saldo base 2007 al netto dividendi e alienazioni	importo manovra 2009 sulla nuova base	saldo obiettivo 2009 calcolato sulla nuova base
con saldo negativo	-627	301	-325	-1.453	698	-756
con saldo positivo	311	-31	280	17	-2	15
totale	-316	270	-45	-1.436	696	-740
comuni che non hanno rispettato il patto 2007						
con saldo negativo	-24	17	-7	-37	26	-11
con saldo positivo	1	0	1			
totale	-23	17	-6	-37	26	-11
totale complessivo	-339	287	-52	-1.473	722	-751

Nelle successive tre colonne sono invece indicati gli stessi tre valori (saldo 2007, manovra 2009 e saldo obiettivo 2009), ma calcolati in base a quanto previsto con la finanziaria per il 2009⁹. I valori di manovra e saldo obiettivo sono calcolati ora al netto delle dismissioni e dei proventi da partecipate. Crescono quindi le dimensioni dei disavanzi 2007 e la dimensione della manovra correttiva ma aumenta anche il disavanzo obiettivo. A tali enti è richiesta una manovra che porta il disavanzo a 1.280 milioni (contro i 200 precedentemente stimati), con un peggioramento significativo del contributo offerto nell'anno da detti enti al risultato complessivo. La modifica introdotta con la finanziaria, tuttavia, prevedendo l'esclusione delle dismissioni e dei proventi da partecipazioni nel calcolo del saldo 2007 e in quello 2009, trovava compensazione con un maggior aggravio per quegli enti che (con limitate entrate straordinarie nel 2007) intendevano farne ricorso nel 2009 senza tuttavia poterle utilizzare a copertura di parte della spesa ai fini del Patto.

La legge 33/2009, abrogando la norma come modificata dalla finanziaria per il 2009, dispone che gli enti devono considerare le entrate da dismissioni immobiliari e i proventi da partecipazioni sia nel calcolo del saldo di base 2007 sia nel saldo utile per il rispetto del Patto 2009.

Facendo salvi i bilanci degli enti che avevano presentato entro il 10 di marzo il bilancio di previsione secondo la versione prevista con la stessa finanziaria, si determinano, tuttavia, significative riduzioni nel miglioramento dei saldi attribuibile al Patto.

Si annulla infatti l'effetto compensativo previsto dall'inutilizzabilità di dismissioni e proventi 2009 ai fini del conseguimento degli obiettivi, mentre la perdita è funzione del numero di enti che, con rilevanti processi di dismissione nel 2007, hanno presentato il bilancio di previsione entro la data indicata.

Una cifra che guardando al campione di enti della Corte porta ad una riduzione del miglioramento atteso ricompresa tra 0 e 1.000 milioni.

Una stima del possibile effetto riduttivo del contributo al miglioramento dei saldi può essere fornito guardando a quegli enti che, nel 2007, hanno avuto proventi da dismissioni immobiliari di dimensione significativa (superiore al 30 per cento del totale

⁹ Cfr circolare Mef del 24 febbraio 2009.

delle entrate in conto capitale). Si tratta del 22 per cento degli enti del campione che vedono passare il saldo obiettivo per il 2009 da un disavanzo di circa 52 milioni a uno di 751, con una connessa riduzione del contributo al contenimento dell'indebitamento di quasi 700 milioni.

6.8. Le modifiche a favore degli investimenti, invece, rappresentano la risposta ad una problematica che non è nuova per il Patto. Diversi sono i tentativi messi in atto anche negli anni precedenti per evitare che l'adesione alle regole del Patto risultasse quasi a totale carico della spesa per investimenti. Nella versione iniziale del Patto 2009, la tutela della spesa in conto capitale dei comuni veniva assicurata dal meccanismo della competenza mista, che avrebbe dovuto liberare la programmazione e progettazione delle opere, e dalla differenziazione dei coefficienti di correzione dei saldi, visto che agli enti virtuosi, impossibilitati a finanziare pagamenti di spesa capitale in deficit, era consentito un lieve peggioramento del saldo rispetto all'anno base.

E' stato subito evidente che l'efficacia "risarcitoria" verso gli enti in avanzo di tale misura è stata notevolmente affievolita dal cambiamento della base presa a riferimento per il calcolo degli obiettivi programmatici. Con il passaggio, infatti, dalla media del saldo di cassa del triennio 2003-2005 al saldo, calcolato in termini di competenza mista, del solo 2007, molti enti tra quelli definiti "virtuosi", pur potendo beneficiare di una manovra 2009 espansiva, vengono penalizzati da un anno base caratterizzato da performance straordinariamente positive ovvero da un basso livello di pagamenti in conto capitale connesso ad una fase iniziale del programma di realizzazione di opere pubbliche.

Il sistema degli incentivi, che ha trovato espressione nell'articolo 7 *quater* del DL 5/2009, dovrebbe consentire un'immediata spendibilità delle risorse già a disposizione degli enti locali, assicurando così di portare a termine opere già cantierate ovvero realizzare programmi locali di manutenzione ordinaria e straordinaria che presentano il vantaggio di essere più compatibili, rispetto alle grandi opere di interesse nazionale, con la necessità di produrre immediati effetti anticongiunturali. Tuttavia, anche questo aggiustamento trova il limite della neutralità rispetto agli obiettivi fissati in termini di miglioramento dei saldi tendenziali di finanza pubblica, neutralità assicurata dallo

spostamento di una quota del risparmio dal comparto locale a quello delle regioni (salvo che per gli interventi relativi alla tutela della sicurezza pubblica, che trovano apposita copertura nei limiti di 150 milioni).

Tutte le precedenti misure tese ad allentare il vincolo sulla spesa in conto capitale hanno avuto, finora, effetti piuttosto limitati rispetto alle aspettative; gli investimenti non hanno mostrato, infatti, segnali di ripresa. Anche il meccanismo previsto dall'articolo 7 quater potrebbe avere un impatto molto limitato, in considerazione dei requisiti soggettivi di virtuosità richiesti per poter accedere alla misura e, soprattutto, perché l'esito finale dipende dalle scelte di un diverso livello di governo: in particolare, dalla convenienza che la regione può avere nel concedere spazio agli investimenti locali ed inoltre dal risultato che la regione consegue rispetto al proprio obiettivo di Patto. Questo tipo di flessibilizzazione delle regole, inoltre, sembra essere cosa diversa dal meccanismo di rimodulazione regionale degli obiettivi fissati per gli enti locali (articolo 77 *ter* del DL 112/2008 e previsto come criterio di delega nella legge 42/1009 sul federalismo fiscale) in cui alla regione viene attribuito un compito di coordinamento delle amministrazioni locali presenti sul territorio per compensare, a livello regionale, i differenti fabbisogni infrastrutturali.

6.9. Anche i risultati in sanità segnano una tenuta degli obiettivi ma riconfermano, da un lato, il permanere di tensioni su alcune delle voci di costo e, dall'altro, la concentrazione delle difficoltà e delle resistenze al cambiamento nelle realtà in disavanzo strutturale.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, il 2008 si è chiuso con un risultato migliore delle attese, inferiore, in valore assoluto, a quelle che erano le previsioni nell'autunno del 2007.

Tavola 17: La spesa sanitaria: previsioni a confronto

	2007	2008	2009	2010	2011
Ruef aprile 2009					
<i>valore assoluto</i>	102.066	108.747	113.309	<i>115.436</i>	<i>119.085</i>
<i>variazione</i>	0,55	6,55	4,20	1,88	3,16
<i>incidenza sulla spesa complessiva</i>	15,22	15,67	15,70	15,94	16,21
<i>in percentuale del Pil</i>	6,61	6,92	7,41	7,42	7,44
RPP ottobre 2008					
<i>valore assoluto</i>	102.290	110.478	113.284	<i>115.436</i>	<i>119.085</i>
<i>variazione</i>	0,77	8,00	2,54	1,90	3,16
<i>incidenza sulla spesa complessiva</i>	15,12	15,71	15,77	15,83	16,17
<i>in percentuale del Pil</i>	6,66	6,93	6,91	6,84	6,84
Dpef luglio 2008					
<i>valore assoluto</i>	102.290	110.626	112.736	<i>115.036</i>	<i>118.685</i>
<i>variazione</i>	0,85	8,15	1,91	2,04	3,17
<i>incidenza sulla spesa complessiva</i>	15,12	15,70	15,72	15,82	16,16
<i>in percentuale del Pil</i>	6,66	6,96	6,89	6,81	6,81
RPP ottobre 2007					
<i>valore assoluto</i>	103.605	109.190	111.580	<i>115.805</i>	<i>119.991</i>
<i>variazione</i>	2,15	5,39	2,19	3,79	3,61
<i>incidenza sulla spesa complessiva</i>	15,19	15,56	15,54	15,82	15,98
<i>in percentuale del Pil</i>	6,71	6,80	6,72	6,74	6,76

Un risultato che tuttavia deve essere valutato con attenzione. Come era previsto, lo slittamento sull'esercizio degli oneri connessi al rinnovo di alcuni contratti di lavoro degli operatori del settore (e la conseguente incidenza sull'anno anche delle somme per arretrati) è alla base di una crescita pronunciata delle spese relative ai servizi forniti da operatori non *market*.

Tavola 18: Conto economico consolidato della Sanità

	2006	2007	2008	06/05	07/06	08/07
	milioni			variazioni		
Prestazioni sociali in natura	94.422	94.546	101.083	5,4	0,1	6,9
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	38.529	38.992	39.850	2,6	1,2	2,2
<i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>	55.893	55.554	61.233	7,4	-0,6	10,2
- Redditi da lavoro dipendente	33.748	31.834	35.443	8,1	-5,7	11,3
- Consumi intermedi	19.864	21.537	23.184	6,3	8,4	7,6
- Altro	2.281	2.183	2.606	6,4	-4,3	19,4
Contribuzioni diverse, servizi amministrativi e altre uscite	6.995	7.406	7.664	7,0	5,9	3,5
TOTALE USCITE CORRENTI	101.417	101.952	108.747	5,5	0,5	6,7
<i>non market al netto delle spese per redditi da lavoro dipendente</i>	22.145	23.720	25.790	6,3	7,1	8,7