



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Finanza pubblica
e Istituzioni*

Introduzione e sintesi

Maggio 2008

Introduzione e sintesi

Gli andamenti della finanza pubblica nell'anno in corso saranno influenzati dal rallentamento della crescita economica e da una politica di bilancio leggermente espansiva, che accresce dello 0,4% del PIL il *deficit* tendenziale. Inoltre, i conti, da un lato, rispecchieranno il carattere più o meno strutturale delle maggiori entrate riscontrate nel 2007 e, dall'altro, la possibilità di slittamenti e rimbalzi di spesa rispetto allo scorso anno.

Le prime indicazioni a partire da aprile confermano le attese di un disavanzo che tornerà a salire in valore assoluto e in percentuale del PIL nel 2008.

Il disavanzo delle Amministrazioni Pubbliche nel 2007 è calato all'1,9% del PIL, ancora in riduzione rispetto a quanto registrato nel 2006, in cui si era posizionato al 3,4% del prodotto (-4,2% nel 2005). Dopo essere stato per cinque anni superiore al 3% (dal 2001 al 2006, con esclusione del 2002), il disavanzo - riportandosi sui livelli del biennio 1999-2000 - è sceso sotto la soglia europea consentendo la revoca della procedura per disavanzi eccessivi aperta nel giugno del 2005.

In presenza di una lieve riduzione della spesa in percentuale del PIL (dal 49,3% al 49,1%), il miglioramento è scaturito soprattutto da un andamento molto espansivo delle entrate (cresciute dal 45,9% al 47,2% del PIL), la cui stima è stata più volte rivista al rialzo. L'avanzo primario della P.A. è tornato sui livelli di sei anni fa: è infatti aumentato, portandosi al 3,1% del PIL dal precedente 1,3%. Il miglioramento di 1,8 punti percentuali di PIL rispetto al 2006 ha riflesso in massima parte l'incremento della quota del complesso delle entrate (+1,3 punti), cui si è affiancata una riduzione di sei decimi di punto delle spese primarie.

La pressione fiscale ha raggiunto un livello, pari al 43,3%, vicino al picco registrato nel 1997, anno di valutazione per la decisione di ammissione dei vari Paesi all'area della moneta unica. L'incidenza sul PIL delle uscite correnti al netto degli interessi, pari al 39,6%, si è ridotta per il secondo anno consecutivo, sebbene di appena un decimo di punto percentuale sia nel 2006 che nel 2007, ma restando all'incirca sul livello massimo toccato (39,8%) sia nel 1993 che nel 2005. La spesa per investimenti è tornata ad aumentare sebbene a un tasso di crescita meno elevato di quello del prodotto.

Il rapporto debito/PIL si è attestato al 104%, scendendo rispetto al 106,5% registrato nel 2006 e tornando a ridursi dopo due anni di crescita consecutiva.

In presenza di un bilancio pubblico ancora lontano dall'obiettivo del pareggio e di una incidenza delle entrate sul PIL di oltre un punto percentuale più elevata della media relativa alla

zona dell'euro, permane la necessità di contenere la spesa pubblica, cercando di intervenire anche sul binomio efficienza/efficacia della stessa.

In tale direzione, varie sono state le attività intraprese nell'ultimo periodo.

Tra marzo e aprile dello scorso anno, su invito del Ministro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), si è recata in Italia una missione degli economisti del Fondo Monetario Internazionale (FMI) con l'obiettivo di sostenere l'orientamento del MEF verso un processo di riclassificazione del bilancio e l'avvio della *spending review* prevista dalla legge finanziaria per il 2007. Gli esperti del Fondo hanno anche predisposto un apposito rapporto ("*Italy: Budget System Reforms*"), in cui vengono suggerite, dopo aver constatato le criticità dell'attuale processo di formazione del bilancio, alcune linee d'azione che potrebbero favorire l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica.

I punti di maggiore debolezza del processo di formazione del bilancio, individuati dal FMI, riguardano, essenzialmente, l'approccio di tipo incrementale adottato, la struttura eccessivamente frammentata, la mancanza di un chiaro orientamento di medio periodo, la proliferazione di emendamenti microsettoriali, una ridondanza di controlli preventivi giuridici, una debole informazione sui costi dei programmi di spesa e una scarsa attenzione ai risultati conseguiti.

Il FMI raccomanda quindi sostanzialmente di: sviluppare una classificazione del bilancio per programmi, con un sistema di contabilità atto a misurare in modo accurato i costi degli stessi; rendere le *spending review* parte integrante del processo di formazione del bilancio, con indicazioni anche relative alle necessarie modifiche alla legislazione di riferimento della spesa; focalizzare l'attenzione del Parlamento su un numero ridotto di programmi di spesa (ben minore delle 1.550 voci presenti nel bilancio sino al 2007) e del Governo anche sui risultati da raggiungere nel medio periodo (opportunosamente segnalati da indicatori affidabili) e non solo sugli *input* finanziari assegnati annualmente.

Il Governo ha quindi iniziato ad operare nella direzione suggerita dal FMI, avviando la *spending review* in cinque Ministeri (Giustizia, Interni, Istruzione, Infrastrutture e Trasporti) e operando una riclassificazione del bilancio dello Stato in collaborazione con tutti i dicasteri, successivamente indicata come base di riferimento sia per le proposte volte all'elaborazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 (i cui criteri di formulazione sono stati inseriti nella Circolare n. 21 del MEF del 5 giugno 2007), sia per la predisposizione della legge finanziaria per il 2008 (le cui modalità applicative sono state dettate nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 luglio 2007).

In particolare, con la nuova classificazione si riprende il processo di riforma del bilancio secondo lo schema della legge 94 del 1997, innovando rispetto alla precedente struttura basata sui centri di responsabilità, tramite la connessione tra risorse stanziare e finalità perseguite. L'obiettivo è di cercare di passare da una cultura di "previsione per capitoli" a una di

"programmazione per politiche pubbliche" basata sulle "missioni" (34, che rappresentano gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica ovvero le missioni istituzionali) e su "programmi" (168, che costituiscono gli aggregati omogenei di attività attraverso cui si attua la missione). La precedente impostazione assumeva uno schema incentrato su "chi gestisce le risorse", cioè sulle strutture amministrative (centri di responsabilità); la nuova classificazione si focalizza sulle funzioni che le Amministrazioni svolgono, evidenziando "cosa viene realizzato con le risorse".

La riclassificazione operata mira a una maggiore efficacia delle funzioni principali del bilancio (informativa, allocativa ed esecutiva), rendendo, in particolare, il Parlamento più informato sull'insieme delle risorse disponibili per realizzare le finalità pubbliche. Dovrebbe, infatti, migliorare la capacità di raccordo con il bilancio decisionale votato dal Parlamento. Inoltre, la classificazione precedente, la COFOG (*Classification of functions of Government*), si era sviluppata in modo trasversale tra i diversi Ministeri, non risultando quindi idonea a essere di riferimento per la responsabilizzazione dei singoli dirigenti. La riorganizzazione per missioni e programmi è comunque raccordabile con i tre livelli della classificazione COFOG, anche per consentire i confronti internazionali.

Le operazioni in corso tentano un migliore collegamento tra legge di bilancio e legge finanziaria, nonché sono orientate alla realizzazione, a regime, di periodiche *spending review*, volte al consolidamento delle politiche prioritarie. La nuova classificazione, sicuramente perfezionabile, rendendo più trasparente l'analisi del bilancio, cerca di creare le prime basi per arrivare a decisioni politiche più consapevoli e gestioni amministrative più flessibili e maggiormente valutabili.

Una indagine preliminare sulle caratteristiche della spesa pubblica ha trovato una esposizione generale nel Libro verde¹ apparso agli inizi di settembre scorso. Nel volume vengono espone le tendenze della spesa esaminando, oltre che livello e composizione, anche le principali determinanti nonché la qualità della stessa. Sono, inoltre, analizzate alcune componenti settoriali della spesa, in particolare con riferimento a quella per la giustizia, la sanità, l'università, il pubblico impiego e dei Comuni. Si forniscono poi indicazioni circa i vari passi del programma complessivo di revisione della spesa.

I primi risultati di tale processo di revisione sono apparsi nel "Rapporto intermedio"² pubblicato dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (CTFP) a metà dicembre del 2007. Le prime indagini sono state rivolte alla spesa sostenuta dai cinque Ministeri prima citati,

¹ Cfr. *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, Doc. 2007/6, 6 settembre 2007.

² Cfr. *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, Doc. 2007/9, 13 dicembre 2007.

sia di parte corrente (circa il 30% di quella complessiva statale³) che in conto capitale (circa il 26% del totale⁴).

Sono state, in primo luogo, individuate delle linee di intervento di carattere comune tra i Ministeri analizzati, facenti riferimento in particolare alla possibilità di: riorganizzazione territoriale delle amministrazioni, con accorpamento degli uffici al fine di sfruttare specifiche economie di scala; riorganizzazione del personale e di alcune procedure amministrative nonché, in riferimento alla politica dei trasferimenti, verifica circa la validità di talune autorizzazioni di spesa ed eliminazione di quelle non sempre attivate.

Sono, inoltre, stati riscontrati elementi di criticità propri di ogni singolo dicastero in esame, cui hanno fatto seguito l'individuazione e l'attivazione di specifici programmi di lavoro.

Questa seconda fase dell'analisi della spesa porterà alla stesura di un altro Rapporto, che sarà presentato a breve termine, nel quale confluiranno osservazioni e proposte che potrebbero risultare utili per la elaborazione della prossima legge finanziaria. Nel medio periodo, la revisione della spesa dovrebbe costituire un elemento stabile dell'attività dei vari Ministeri, come suggerito dal FMI.

Infine, con la legge finanziaria per il 2008 è stato introdotto un nuovo momento di collegamento e di verifica tra Governo e Parlamento⁵. Le legge ha infatti disposto che, entro il 15 giugno di ciascun anno, ogni Ministero trasmetta alle Camere - per l'esame nelle competenti Commissioni parlamentari - una relazione sui risultati raggiunti nell'anno precedente e sull'attività svolta nel primo quadrimestre dell'anno in corso. In tale ambito, un ruolo importante deve essere svolto dai Servizi di controllo interno (Secin) dei Ministeri, in qualità di responsabili dell'attività istruttoria per le relazioni ministeriali, le cui linee guida sono state indicate, come previsto dalla legge, dal Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, nel gennaio 2008⁶. Tale procedura dovrebbe richiedere a ogni amministrazione di dar conto - tramite una serie di indicatori - delle attività svolte, dei risultati raggiunti, delle criticità esistenti e dei possibili rimedi o miglioramenti, in un quadro caratterizzato, nei tempi e nelle metodologie, da unitarietà, sistematicità e continuità.

In tale contesto, il presente Rapporto, in linea con quanto proposto lo scorso anno, indaga su temi di rilevanza e attualità, concernenti in larga misura le problematiche della spesa pubblica.

³ Al netto di interessi passivi, risorse proprie CEE, poste correttive, ammortamenti e imposte sulla produzione).

⁴ Al netto delle acquisizioni di attività finanziarie.

⁵ Cfr. articolo 3, commi 68 e 69, legge n. 244/2007, legge finanziaria per il 2008.

⁶ Cfr. *Linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (Legge 24 Dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 68)*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il programma di Governo, Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato.

Il lavoro si articola in cinque capitoli. Nel primo, data la necessità di individuare - ai fini del controllo - delle *best practice* nei comportamenti di spesa da estendere a tutte le amministrazioni, si tenta di costruire un *benchmark* per il fabbisogno di spesa dei Comuni, approntando una metodologia diversa da quelle sinora utilizzate e strutturata su due stadi: un primo, in cui si cerca di isolare l'impatto dei fattori di struttura, applicando tecniche di *clustering* attraverso cui raggruppare i Comuni italiani in insiemi omogenei, appunto, sotto il profilo delle determinati strutturali del fabbisogno di spesa teorico; un secondo, in cui si applicano le usuali tecniche di regressione econometrica ai diversi gruppi, controllando all'interno di essi i fattori peculiari o di preferenze, per modellare il fabbisogno di spesa effettivo. Nel capitolo successivo, dopo aver analizzato la finanza provinciale degli anni 1996-2006, e date le perplessità circa la capacità delle Province "minori" di svolgere funzioni in condizioni di efficienza ed economicità, si indaga sulla opportunità di procedere ad una rimodulazione dei territori provinciali, a una differenziazione delle competenze delle Province stesse in connessione alla loro dimensione demografica o all'esercizio associato di alcune funzioni. Nel terzo capitolo, pur nella frammentarietà e parzialità delle informazioni disponibili, viene tracciato un quadro generale dell'esposizione in strumenti derivati degli Enti Locali e delle criticità connesse al loro recente utilizzo. Il quarto capitolo, dopo una esposizione relativa all'andamento della spesa sanitaria complessiva del 2007, tenta una valutazione preliminare dei Piani di rientro - ad un anno dalla loro sottoscrizione - evidenziandone i primi risultati finanziari, che risultano parzialmente positivi e differenziati nell'ambito delle regioni coinvolte. L'ultimo capitolo, infine, ricollegandosi al più generale quadro di riforme attualmente in corso nel nostro Paese ma senza avere come obiettivo una loro valutazione, esamina la programmazione di medio termine della spesa pubblica e le riforme di bilancio ad essa attinenti per due casi studio, il Regno Unito e i Paesi Bassi, come esempio di paesi dell'Unione Europea che meglio di altri hanno saputo collocare solidamente i propri processi di bilancio in una prospettiva di medio termine.

Entrando più in dettaglio nei contenuti del lavoro, il primo capitolo ha per obiettivo la stima dei fabbisogni *standard* di spesa dei Comuni italiani da utilizzare come *benchmark* nella individuazione di *best practice* nei comportamenti di spesa delle Amministrazioni comunali.

La differenziazione che si osserva nei livelli di spesa effettiva dei Comuni si può ricondurre principalmente agli effetti di tre principali categorie di fattori:

- 1) fattori di struttura, dovuti a caratteristiche oggettive dei comuni e della loro popolazione (connotazione fisica del territorio, densità della popolazione, struttura demografica, struttura economica, ecc.);
- 2) fattori peculiari delle realtà dei singoli comuni, riconducibili a diversità nel contesto istituzionale in cui essi operano (regioni a statuto speciale, appartenenza a comunità montane, ecc.) e nelle preferenze dei loro cittadini circa le decisioni di quanto e come spendere (le preferenze dei cittadini si riflettono sul livello dei servizi offerti e quindi sul livello della spesa);

3) fattori di efficienza nella conduzione del processo di spesa, che riflettono i comportamenti degli amministratori.

Per stimare il fabbisogno di spesa *standard* la letteratura economica tipicamente segue un approccio econometrico in cui le stime utilizzano i dati tratti dai bilanci consuntivi comunali. Sulla base di modelli teorici di comportamento di spesa dei comuni - più o meno impliciti - si regrediscono i livelli di spesa pro capite su variabili esplicative che si ritiene debbano avere un effetto sul fabbisogno di spesa. I valori stimati così ottenuti rappresentano il fabbisogno di spesa *standard*. In questo lavoro, si parte dai dati di spesa corrente effettivamente riportati nei certificati di conto di bilancio del 2004. Per cogliere meglio le differenze nei comportamenti di un universo di Enti così variegato, si utilizza una procedura a due stadi nell'intento di distinguere per ciascun comune tra le spiegazioni sottostanti a ciò che dovrebbe essere il suo fabbisogno di spesa teorico e quelle, ulteriori, sottostanti al suo comportamento di spesa effettivo.

Nel primo stadio si raggruppano i comuni in classi omogenee, attraverso tecniche di *cluster analysis*, sulla base dei principali fattori di struttura (consistenza della popolazione, altimetria, densità di popolazione, percentuale di giovani, di anziani, di stranieri, caratteristiche del territorio, ecc.); nel secondo stadio si effettua, per ciascun gruppo individuato dall'analisi *cluster*, la regressione della spesa corrente effettiva su un *set* di variabili, il più completo possibile (variabili in grado di cogliere le differenze di struttura interne a ciascun gruppo, le diverse preferenze e l'assetto istituzionale), adattando le stime alle caratteristiche peculiari dei singoli gruppi.

Questo approccio dovrebbe consentire una maggiore aderenza delle stime all'effettivo meccanismo decisionale, cogliendo in modo più adeguato l'impatto, sia delle diverse condizioni oggettive in cui gli Enti di trovano ad operare, sia delle preferenze dei cittadini che fruiscono dei servizi, sia dei fattori politici e istituzionali che governano l'offerta da parte degli Enti. Sulla base di questi risultati si dovrebbero pertanto isolare in maniera più soddisfacente i comportamenti devianti, ingiustificatamente differenziati.

Inoltre, la determinazione della spesa *standard* dei comuni per gruppi omogenei fa emergere posizioni relative di virtuosità che una analisi di regressione unica probabilmente non metterebbe esplicitamente in evidenza. La differenza principale è che si evita di confrontare situazioni eccessivamente eterogenee, ponendo attenzione a sottoinsiemi di enti più ragionevolmente paragonabili.

Dalla prima fase dell'analisi si individuano 12 gruppi di comuni. Le analisi di regressione condotte su ciascun gruppo evidenziano una diversa significatività e rilevanza del contributo esplicativo delle variabili utilizzate come regressori. Risultato dell'analisi di regressione è il valore stimato della spesa corrente (il fabbisogno di spesa *standard*).

Lo scostamento tra il valore stimato della spesa e la spesa effettivamente sostenuta si assume come indicatore del divario tra l'efficienza dei singoli comuni rispetto a quella mediamente sperimentata da ciascun gruppo. Sulla base di questo indicatore si possono svolgere considerazioni sulla "virtuosità" dei comportamenti dei singoli comuni all'interno di ogni

singolo *cluster*; in particolare, si definiscono “virtuosi” quegli Enti la cui spesa effettiva appare statisticamente in linea o inferiore alla propria spesa *standard*. Naturalmente, in mancanza degli elementi necessari a condurre analisi di efficienza tecnica - dove rilevino anche la tipologia e la qualità dell’offerta - non è agevole distinguere quanto comportamenti “virtuosi” o meno dipendano da diversità negli *output* piuttosto che negli *input*. Peraltro, l’adozione di tecniche di *cluster* dovrebbe consentire - rispetto ad analisi condotte sull’intero universo dei comuni - un confronto tra enti con caratteristiche più simili anche riguardo all’*output*.

Nel complesso, il 20,1% dei comuni considerati in tutte le regressioni presenta una spesa effettiva in linea con quella *standard* (stimata); oltre il 43,3% una spesa effettiva inferiore; il 36,6% una spesa superiore. Oltre l’84% dei comuni “non virtuosi” (quelli con una spesa effettiva maggiore della spesa *standard*) presenta uno scostamento, tra spesa effettiva e *standard*, entro il 20% della spesa effettivamente sperimentata.

La distribuzione per regione mostra che: il maggior numero di comuni con una spesa superiore alla propria spesa *standard* è concentrato in Valle d’Aosta, Basilicata, Marche, Toscana, Emilia Romagna, Molise e Umbria (alcune di queste regioni sono peraltro caratterizzate storicamente da una offerta di servizi ampia e di maggiore qualità); il maggior numero di comuni “virtuosi” è concentrato invece in Trentino Alto Adige, Puglia, Veneto, Abruzzo, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Liguria (la posizione dei comuni del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia è fortemente legata all’introduzione nelle regressioni della variabile *dummy* che segnala l’appartenenza a regioni a statuto speciale).

Guardando alla distribuzione per quartili della spesa effettiva, si osserva che, dei comuni che ricadono nel quartile più elevato (quelli che hanno una spesa effettiva più elevata), il 40% risulta “virtuoso”: il fatto di tenere conto delle condizioni strutturali e peculiari in cui i singoli Enti si trovano ad operare (colte dalla diversa stima del fabbisogno di spesa *standard* per *cluster* di appartenenza), porta comunque questi Enti a caratterizzarsi per una spesa effettiva minore o uguale a quella *standard* di riferimento. A livello territoriale, delle quattro Regioni (Valle d’Aosta, Trentino Alto Adige, Sardegna e Liguria) in cui è maggiore la quota di comuni con una spesa effettiva elevata, tre (Trentino Alto Adige, Sardegna, Liguria) presentano anche la maggiore percentuale di comuni “virtuosi”.

Tra i comuni “meno virtuosi” (quelli con una spesa effettiva maggiore della corrispondente spesa *standard*), la divergenza della spesa *standard* da quella effettiva cresce al diminuire della popolazione, delle percentuali di giovani e di stranieri, della densità abitativa, dell’autonomia finanziaria e impositiva e dei proventi tariffari, ma cresce anche all’aumentare della percentuale di anziani, dell’altimetria, dei posti letto alberghieri, della dimensione dei trasferimenti.

Il secondo capitolo è dedicato alle Province. La riforma costituzionale del 2001 ha rafforzato il ruolo dell’ente provinciale che viene menzionato tra gli enti territoriali che con pari dignità costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.). Ciò non ha però impedito che nuove tesi, avanzate

in ambito politico e dottrinale, mettersero in discussione la utilità della conservazione dell'ente intermedio, anche in base alla considerazione che, nell'ambito del riformato assetto degli enti locali, sono le Regioni e i Comuni ad essere dotate di nuovi e maggiori poteri.

Analizzando alcune caratteristiche delle Province italiane si deduce che, più che alla abrogazione, si può pensare alla necessità di una riorganizzazione complessiva (strutturale - dimensionale e funzionale) del livello istituzionale intermedio tra Regione e Comune, il cui ruolo finora, svolgendo principalmente compiti di programmazione e coordinamento istituzionale, risulta poco conosciuto ai cittadini.

Negli ultimi decenni, la mancata istituzione delle Città Metropolitane e il recente fenomeno di proliferazione delle cosiddette "micro Province" ha aumentato le differenze strutturali e finanziarie riscontrabili tra le 107 Province italiane. Le perplessità sorte in merito alla adeguatezza delle Province "minori" a svolgere funzioni e competenze *standard* secondo i principi di efficienza ed economicità portano a considerare la opportunità di procedere ad una rimodulazione dei territori provinciali e a una differenziazione delle competenze delle Province in relazione proprio alla loro caratteristica dimensionale.

Nel capitolo, una volta menzionate le principali tappe del processo di decentramento amministrativo che ha interessato le Province italiane, e analizzata la finanza provinciale degli anni 1996-2006, in termini di dinamica, composizione e variabilità territoriale di entrate e spese, si indaga sulla connessione tra l'attività di spesa e l'ampiezza demografica degli Enti, per indicazioni circa il possibile sfruttamento delle economie di scala connesso alla rimodulazione dei territori provinciali. Di fatto, dato che differenti e maggiori spese possono essere giustificate da molti fattori, in particolare dalla eterogeneità delle condizioni socio-economiche dei territori, dalla diversa quantità e qualità dei servizi offerti nonché dalla disponibilità stessa delle risorse all'interno dei territori, sembrerebbe opportuno che i trasferimenti perequativi a beneficio delle Province vadano a cercare di compensare situazioni derivanti da tali differenze piuttosto che a correggere semplicemente le diseconomie dovute alla diversa scala delle operazioni.

Di seguito, si prospetta la possibilità di una disciplina che superi l'uniformità del riconoscimento dello stesso ruolo istituzionale a tutti gli enti appartenenti alla medesima tipologia. Altra soluzione è quella di promuovere la gestione associata delle funzioni che implicano l'erogazione diretta dei servizi ai cittadini, attribuite in via indifferenziata a Province non dimostratesi adeguate al loro espletamento in modo che si possa rispondere meglio, anche qualitativamente, alla domanda di servizi pubblici proveniente dai cittadini, risparmiando possibilmente sui costi.

L'esperienza maturata in questi anni, con forme associative realizzate soprattutto tra piccoli e medi Comuni, ha evidenziato i vantaggi e gli svantaggi delle diverse forme di cooperazione ed è emerso un dato di fatto: che la difesa della conservazione della piena autonomia politico - amministrativa dell'ente impedisce la riduzione del numero degli enti ottenibile con il loro accorpamento, mentre, la costituzione dell'ente aggiuntivo richiede nuove spese strutturali.

L'esperienza delle forme associative dei Comuni può, quindi, rappresentare solo un punto di partenza per la ricerca di soluzioni alla inadeguatezza funzionale di molte Province. Tali soluzioni, infatti, se lasciate alla volontà dell'ente, difficilmente possono rappresentare una proposta alternativa ad una razionalizzazione dell'ente territoriale intermedio che potrebbe più facilmente ottenersi in prospettiva con il riconoscimento alle Regioni, sul presupposto della loro competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, la possibilità di determinare e definire una forma associativa tra Province limitrofe, ponendole di fronte all'alternativa di una loro chiamata in sussidiarietà delle competenze provinciali, secondo l'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato dell'articolo 120 della Costituzione.

Ai fini di una razionalizzazione della spesa pubblica, andrebbero, comunque, previste modifiche legislative volte ad una generale riorganizzazione degli enti territoriali provinciali, con le quali si tenga conto dei caratteri territoriali, del grado di sviluppo, delle infrastrutture, della efficacia amministrativa che l'ente può essere in grado di garantire e della corrispondenza ai bisogni dei cittadini.

Il terzo capitolo analizza il fenomeno della diffusione delle operazioni in derivati negli Enti Locali. I processi di decentramento amministrativo avviati negli ultimi anni stanno profondamente modificando le strategie finanziarie degli Enti Locali. La riduzione dei trasferimenti statali e la mancanza di una piena autonomia impositiva hanno accresciuto il ricorso all'indebitamento per finanziare le spese di investimento e favorito l'utilizzo di canali di finanziamento alternativi e l'accesso diretto al mercato dei capitali. Accanto a questo, la significativa riduzione del margine per finanziare il servizio del debito ha modificato l'approccio all'indebitamento e favorito il ricorso a moderne forme di gestione delle passività. La maggiore flessibilità e autonomia nella definizione delle strategie finanziarie delle Amministrazioni Locali si inserisce tuttavia in un contesto in cui, da una parte, si amplificano le funzioni e le competenze ad esse assegnate, dall'altra, sono introdotti stringenti vincoli di spesa posti dalla necessità di rispettare il Patto di stabilità interno.

Le determinanti dell'operatività in derivati si rintracciano, principalmente, in questo mutato contesto operativo che caratterizza la finanza pubblica degli ultimi anni e che ha imposto agli Enti Locali di ricercare un margine di manovra alternativo al tradizionale. Tuttavia, il ricorso a tali strumenti presenta ampi margini di criticità che necessitano di essere adeguatamente conosciuti e valutati dalle amministrazioni. Se, da un lato, possono svolgere una funzione indubbiamente positiva in quanto, se debitamente articolati, rappresentano un mezzo efficace per mettere al riparo gli operatori dai rischi delle oscillazioni dei cambi e dei tassi, dall'altro, pongono una serie di problemi relativi alla loro gestione ed utilizzazione, sia per la complessità e opacità dei meccanismi contrattuali connessi, sia per le dimensioni della leva finanziaria ad essi sottostante. Il capitolo analizza questi aspetti, incentrandosi sulla dimensione quantitativa e qualitativa del fenomeno. Per quel che attiene il primo aspetto, la ricostruzione dettagliata dell'esposizione in

strumenti derivati da parte Enti Locali rivela la frammentarietà e parzialità delle informazioni disponibili. Tali operazioni, infatti, avvengono prevalentemente sui mercati non regolamentati (*over the counter*, OTC) e risultano da contrattazioni private tra le amministrazioni e gli istituti finanziari secondo caratteristiche e modalità decise di volta in volta dalle parti coinvolte, il che rende estremamente complessa la costruzione di un quadro quantitativamente dettagliato. Tuttavia, le recenti innovazioni normative, prima tra tutte il ruolo di monitoraggio sulle operazioni assegnato al Dipartimento del Tesoro, si muovono certamente nella direzione di agevolare non solo un maggiore controllo sulle tipologie di derivati sottoscritti dalle amministrazioni locali, ma anche una maggiore chiarezza informativa sul fenomeno. Oltre a ciò, l'evoluzione del contesto regolamentare evidenzia come, nel tempo, si sia progressivamente tentato di sanare gli ulteriori aspetti critici e problematici emersi nel ricorso a tali strumenti. E' quindi possibile individuare una sorta di "spartiacque" dell'operatività in derivati degli Enti Locali nel Regolamento applicativo dell'articolo 41 della Legge Finanziaria per il 2002 (il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 389 del 1° dicembre 2003), a seguito del quale inizia a regolarsi in dettaglio e in modo prudentiale il ricorso agli strumenti della finanza innovativa. Questi interventi dovrebbero pertanto arginare parte delle problematiche e criticità emerse prima del 2003. Sono tuttavia possibili alcune riflessioni che attengono sia alle caratteristiche e alla tipologia delle operazioni effettuate, sia alle implicazioni dell'operatività stessa in derivati da parte degli Enti territoriali.

Da quanto analizzato è emerso come il ricorso ad operazioni finanziarie complesse abbia causato una sorta di sbilanciamento della funzione obiettivo degli amministratori locali verso il breve periodo. Gli Enti Locali hanno sottoscritto contratti finanziari che hanno permesso di ottenere liquidità immediata (*up front*), o di spostare in avanti le scadenze debitorie, o comunque di rimodulare i flussi finanziari debitori alleggerendo le uscite immediate. Operazioni che abbiano queste caratteristiche sono facilmente sottoscritte dalle amministrazioni locali che, però, nel valutarle tendono a trascurare gli effetti di medio-lungo periodo. Questa sorta di "miopia", oltre che dall'attenzione focalizzata solo sull'immediato, deriva anche dalle difficoltà tecniche di percepire le effettive conseguenze del contratto stipulando al di là dell'immediato (servono competenze elevatissime e specifiche che la Pubblica Amministrazione spesso non ha).

Sono inoltre diversi i rischi di una gestione finanziaria degli Enti Locali che ecceda nella leva dei derivati e dei contratti finanziari complessi con le banche. Ne potrebbe scaturire una via di creazione di debito pubblico non pienamente compresa nella portata e nel rischio. In particolare, tali contratti contengono, nella maggior parte, clausole che fanno riferimento spesso a tassi e indici finanziari completamente estranei all'area operativa dell'Ente Locale, con ciò esponendo il bilancio dell'amministrazione ad alea non necessaria e scollegata da qualunque esigenza di copertura assicurativa a favore dello stesso Ente. Una volta sottoscritto il contratto, è inoltre elevato il rischio che, negli anni successivi, l'Ente possa veder scattare clausole avverse che lo costringano ad entrare in una sequenza di ricontrattazioni e aggiustamenti con controparte le banche. Ne potrebbe scaturire il consolidarsi di legami debitori degli Enti Locali verso il sistema

finanziario, destinato a durare per tempi lunghi e a incidere inevitabilmente (e indebitamente) sulla sfera dell'autonomia politica. Le istituzioni finanziarie, in altri termini, si troverebbero in posizioni di azionisti impliciti degli Enti Locali, *de facto* con potere di influenzarne le scelte.

Il quarto capitolo indaga sui Piani di rientro dai disavanzi sanitari di alcune Regioni. La necessità di porre sotto controllo l'andamento della spesa sanitaria, resa impellente dalle condizioni generali della finanza pubblica e dalla priorità attribuita al rientro dal *deficit* e dal debito, ha condotto negli ultimi anni ad affiancare alle riforme, anche costituzionali e volte ad attribuire autonomia e responsabilità finanziaria alle Regioni, un crescente interventismo del Governo centrale, teso a rendere il vincolo di bilancio più stringente. Quello dei Piani di rientro è uno strumento di correzione dei disavanzi, basato su meccanismi sanzionatori, che innova le politiche di controllo sinora attuate introducendo forme di responsabilizzazione nei comportamenti di spesa, con rilevanti conseguenze politiche e finanziarie per le regioni coinvolte. L'obiettivo dei Piani è la realizzazione, entro tre anni dalla sottoscrizione, del pareggio di bilancio, attraverso una razionalizzazione stringente dei programmi di spesa, intervenendo strutturalmente sull'offerta complessiva dei servizi sanitari e tramite l'introduzione di meccanismi sanzionatori per le regioni inadempienti.

Ad un anno dalla sottoscrizione dei Piani di rientro, è possibile una valutazione preliminare, che ne evidenzia i primi risultati finanziari: parzialmente positivi e diversi tra le Regioni coinvolte. Di ciò si dà conto nel capitolo, sulla base dell'andamento della spesa sanitaria nel 2007 e degli esiti dei Piani delle tre Regioni - Lazio, Campania e Sicilia -, i cui disavanzi sono i più rilevanti per dimensione, e che appaiono per molti versi rappresentative della storia recente della finanza della sanità italiana.

La spesa sanitaria nel 2007 è stata pari a 102.519 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2006 del 2,9%, a fronte di un finanziamento, al netto dei fondi stanziati per la copertura dei disavanzi delle Regioni che hanno sottoscritto il piano di rientro, di 99.351 milioni di euro. La spesa è, inoltre, cresciuta meno del PIL nominale per il secondo anno consecutivo ed ha rappresentato nel 2007 il 6,7% del prodotto. Sempre nel 2007 il disavanzo del SSN è stato di 3.169 milioni (0,21% del PIL e 54 euro pro capite), il livello più basso registrato negli ultimi anni, ed è sceso di circa il 30% rispetto all'anno precedente.

Le sei Regioni sottoposte al Piano di rientro (Lazio, Sicilia, Campania, Liguria, Abruzzo e Molise) nel 2007 hanno fatto registrare andamenti diversi. In Lazio e in Sicilia, la spesa è diminuita, in Abruzzo è cresciuta (+2,7%) in linea con quella media italiana, in Campania, in Molise e in Liguria leggermente di più della media (con tassi vicini al 4%). In queste Regioni i disavanzi si sono tuttavia ridotti considerevolmente rispetto al 2006.

Il cammino del risanamento finanziario ha condotto il Lazio nel 2007 ad un disavanzo di 1.407 milioni, con un miglioramento rispetto al livello del 2006 in cui il *deficit* era stato pari a 1.941 milioni di euro. La spesa è ammontata a 10.425 milioni di euro, diminuendo del 2,6 rispetto

all'anno precedente. Guardando alla struttura delle spese, si evidenzia una sostanziale stabilità delle parte relativa al personale (-0,4%) e una significativa riduzione della spesa farmaceutica convenzionata (-13,5%), della specialistica convenzionata e accreditata (-11,9%) e della protesica convenzionata e accreditata (-10%).

In Campania, nel corso del 2007, i principali provvedimenti del Piano intrapresi sono quelli relativi all'assistenza farmaceutica, alla centralizzazione degli acquisti di beni e servizi (che però darà risultati solo nei prossimi anni), e al blocco del *turn-over* per il personale.

La spesa sanitaria della Regione Campania nel 2007 è stata pari a 9.577 milioni di euro, il 4% in più rispetto al 2006, e del 2,1% superiore rispetto a quanto previsto dal Piano per il 2007. Il disavanzo registrato nel 2007 è stato di 697 milioni di euro. Le funzioni di spesa che sono cresciute maggiormente rispetto alla media nazionale sono quelle per l'approvvigionamento di beni e servizi (+11,1%) e per l'assistenza ospedaliera accreditata (+8,9%), dopo una diminuzione consistente nel 2006, e per l'assistenza specialistica convenzionata e accreditata (+8,3%). Le altre funzioni sono cresciute meno della media nazionale o sono diminuite. In particolare la spesa per l'assistenza farmaceutica convenzionata è diminuita considerevolmente (-7,5%).

In Campania, quindi, dopo gli ottimi risultati ottenuti nel 2006, in termini di contenimento della spesa sanitaria, il 2007 ha registrato un aumento maggiore, ancorché in misura limitata, rispetto alle previsioni, probabilmente per i ritardi nell'implementazione di alcune delle misure previste dal Piano di rientro, come ad esempio la rimodulazione delle tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata o l'entrata a regime delle misure per la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Nel 2007 la spesa sanitaria della Regione Sicilia è stata pari a 8.224 milioni di euro, il 2,7% in meno rispetto al 2006, con una riduzione superiore a quella prevista dal Piano di rientro. Il disavanzo del servizio sanitario regionale per il 2007 è stato pari a 524 milioni. Tali risultati sono dovuti soprattutto alla diminuzione consistente della spesa per l'assistenza riabilitativa accreditata (-26%), per l'altra assistenza (-22,6%), per l'assistenza farmaceutica convenzionata (-12,9%) che ha generato risparmi ampiamente superiori a quelli previsti dal Piano di rientro (-168,1 milioni contro -123 attesi).

La Regione Sicilia, nonostante il ritardo con cui ha approvato il Piano di rientro, nel 2007 ha dunque invertito la tendenza di crescita della spesa sanitaria, attuando interventi che non riguardano ancora la prevista complessa riorganizzazione del servizio e del personale sanitario.

Se la spesa sanitaria in Italia continua a crescere - e comunque meno del PIL nominale - i disavanzi sono al livello più basso degli ultimi anni. Sembra dunque che i Piani di rientro stiano producendo alcuni primi risultati positivi, sia pure differenziati tra le diverse regioni coinvolte. Vincoli e sanzioni previsti dai Piani avrebbero dunque fornito un incentivo alla responsabilizzazione nella gestione della spesa sanitaria, necessaria premessa per la realizzazione, sempre in corso e sempre sospesa, di un federalismo fiscale responsabile.

Ma vincoli e sanzioni possono comunque rivelarsi inadeguati alla attuazione dei Piani, non per la loro insufficienza, ma per il rigido congegno di modalità e tempi di attuazione, che appare ledere in qualche modo la credibilità stessa dei Piani. I quali prevedono, infatti, una serie di obiettivi intermedi, rigidamente definiti: non è cioè prevista alcuna possibilità di revisione di tali obiettivi, anche nel rispetto del pareggio al termine del triennio. Eppure è difficile immaginare che un piano di ristrutturazione articolato e complesso, qual è il Piano di rientro, non possa richiedere aggiustamenti, riequilibrando o ridisegnando obiettivi nel corso della sua attuazione. Né, d'altra parte, le previste sanzioni sono necessariamente adeguate a correggere eventuali squilibri del Piano, il che non significa che le sanzioni siano inadeguate nella misura finanziaria, ma che siano inadeguate nella premessa, poiché un sistema di sanzioni fornisce un incentivo alla realizzazione del Piano, solo a condizione che gli obiettivi previsti siano realmente realizzabili. Il che appare discutibile, dal momento che il congegno dei piani trova nella rigidità dei tempi e delle modalità di attuazione degli obiettivi un limite che di fatto ne lede in parte la credibilità. A meno di non consentire, sia pure nel primo periodo di attuazione dei Piani e in misura parziale, la possibilità di compensare i mancati obiettivi strutturali con un maggior impegno su strumenti più maneggevoli, anche se di natura transitoria.

Non a caso, gli interventi sinora attuati dalle Regioni sono stati limitati preminentemente alla spesa farmaceutica convenzionata e al blocco del *turn-over* del personale, mentre ancora lontane dall'avvio risultano le misure strutturali ampiamente previste nei Piani, e largamente imperniate sulla riorganizzazione dell'offerta ospedaliera ed il conseguente ridimensionamento dei posti letto.

Il capitolo 5 esamina l'esperienza della programmazione di medio termine della spesa pubblica nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, dando particolare risalto alle riforme dei processi di bilancio e istituzionali attuate già negli anni novanta.

Entrambi i Paesi mantengono un approccio prudentiale nelle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica. L'elaborazione o verifica dello scenario previsivo ad opera di istituzioni indipendenti ne accresce la trasparenza e credibilità. A ciò si aggiunge la produzione di una documentazione di bilancio ampia, aggiornata periodicamente e resa tempestivamente disponibile.

La programmazione di medio termine è sostenuta da un forte impegno politico, poiché sia il Regno Unito che l'Olanda utilizzano piani di bilancio pluriennali con obiettivi fissi, la cui attuazione è vincolata legislativamente. Regole specifiche vincolano la crescita della spesa pubblica, mentre l'esecuzione dei piani di bilancio è verificata non solo in termini di prodotto (*output*) ma anche di risultato (*outcome*), seppure per aree circoscritte.

L'approccio di bilancio evidenzia elementi innovativi di contabilità e negli aspetti gestionali in entrambi i Paesi. In particolare, il Regno Unito utilizza un processo di bilancio *zero based*

piuttosto che incrementale, complementa la contabilità di cassa con quella di competenza e gestisce i residui passivi in un contesto di bilancio pluriennale.

L'analisi dei piani di spesa di medio termine nel Regno Unito e nei Paesi Bassi evidenzia taluni aspetti problematici nella gestione delle finanze pubbliche in Italia e suggerisce le priorità per l'agenda del *policy maker* in tema di processi di bilancio.

La riforma del bilancio pubblico italiano recentemente intrapresa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze mira principalmente a un'analisi e valutazione della spesa pubblica (*spending review* nella tradizione anglosassone) e a una riclassificazione del bilancio, sia pure limitatamente allo Stato. Tali innovazioni si collocano in un piano più ampio di riforme istituzionali e dei processi di bilancio, correntemente in preparazione e principalmente volte a migliorare l'attuazione di principi e strumenti in realtà già previsti per legge. Come evidenziato dall'indagine conoscitiva presso la V Commissione della Camera, tra le soluzioni possibili vi è quello di sfruttare i margini disponibili entro un quadro normativo invariato o con modifiche limitate.

Le linee guida di politica economica nei due casi studio esaminati prescrivono che le previsioni di crescita del PIL reale siano di tipo prudenziale, così da creare sufficienti margini di sicurezza in bilancio nel caso si verificassero eventi sfavorevoli inattesi. Nel caso dell'Italia, invece, non esistono simili norme o linee guida e l'andamento della crescita reale, rispetto alle previsioni contenute nei successivi aggiornamenti dei DPEF, indica generalmente il prevalere di sorprese negative di crescita rispetto a quelle positive, sia in frequenza che intensità, nel corso del passato decennio.

Le previsioni economiche e quelle relative agli andamenti programmatici della finanza pubblica sono effettuate in Italia nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Inoltre, numerosi sono i soggetti, pubblici e privati (tra cui l'ISAE stesso), che elaborano previsioni degli aggregati macroeconomici e di finanza pubblica, pur non essendo specificatamente "dedicati" alla elaborazione e verifica di quelle ufficiali. Le loro analisi, peraltro, insieme a quelle effettuate dagli organismi internazionali (Commissione Europea, FMI e OCSE), sono rese note con ricorrenza dagli organi di informazione, consentendo confronti e, quindi, verifiche indirette di quanto prospettato dal Governo. A differenza dell'Italia, nel Regno Unito e nei Paesi Bassi tali controlli avvengono in un contesto istituzionale normativo che, sottolineando l'importanza delle valutazioni indipendenti dei programmi di Governo, accresce la *trasparenza* del processo.

Diverso è il caso dei vincoli agli emendamenti alla legge finanziaria. Infatti, anche in Italia, la normativa limita il ruolo del Parlamento, e del Governo stesso, riguardo a eventuali modifiche alla proposta di bilancio. Di fatto, però, ogni anno si assiste a una pletrica miscelanea di presentazioni di emendamento.

Con riferimento alla dimensione di medio termine dei piani programmatici in Italia si evidenziano deboli vincoli legislativi al raggiungimento degli obiettivi relativi agli anni futuri, successivi al primo anno di previsione. Il Documento di programmazione economico-finanziaria

(DPEF) sebbene soggetto all'approvazione del Parlamento non costituisce legge. Inoltre, gli obiettivi per i saldi di bilancio, ancorché pluriennali, non sono fissi ma variabili e possono essere rivisti annualmente in coincidenza dell'aggiornamento dei piani. Per tutti questi motivi, il collegamento giuridico tra la legge annuale e gli obiettivi pluriennali del DPEF appare legislativamente debole. Gli stessi obiettivi sono invece iscritti in leggi nel caso del Regno Unito o coincidono con la legislatura e il programma di Governo nel caso dei Paesi Bassi, sottolineando l'impegno politico al loro conseguimento (*political commitment*).

L'utilizzo di stabili e credibili piani di bilancio di medio termine consente anche di alleggerire il contenuto della legge annuale di bilancio. A questo proposito, è evidente il *sovraccarico della legge finanziaria* in Italia che, oltre all'obiettivo di correzione dei saldi, delinea anche le strategie di politica economica. Anche da ciò dipendono l'eccessivo fenomeno emendativo e la scarsa conoscibilità della portata allocativa della decisione di bilancio.

L'esame delle regole di spesa evidenzia taluni aspetti virtuosi nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, quali, tra gli altri, i tetti posti alla crescita della spesa in valori nominali assoluti (Regno Unito) o in termini di crescita reale (Paesi Bassi). Vengono inoltre fornite *informazioni ampie e dettagliate* circa l'andamento programmatico della spesa corrente primaria e di capitale negli anni futuri. Tale informazione consente di verificare a posteriori il conseguimento degli obiettivi di Governo ed è inoltre un elemento importante per il monitoraggio del bilancio da parte del grande pubblico e di istituzioni indipendenti. In Italia invece i valori programmatici della spesa sono forniti esclusivamente per l'anno di riferimento della legge finanziaria, ovvero il primo anno del DPEF.

La riforma di bilancio in corso in Italia intende migliorare l'*accountability* delle decisioni di spesa, assegnando la responsabilità dei vari programmi di spesa ai rispettivi centri di spesa. A differenza del Regno Unito e dei Paesi Bassi, però, taluni di questi programmi sono condivisi da più centri di spesa, riducendo l'univoca individuazione delle responsabilità fiscali.

La stessa riforma di bilancio ha promosso la *spending review* anche per il caso italiano, con il duplice obiettivo di verificare la qualità ed efficacia della spesa pubblica e, in prospettiva, muovere da un bilancio di tipo incrementale a un bilancio *zero-based*. L'esperienza in merito negli altri due paesi esaminati illustra bene che il cammino per pervenire a tali risultati è lungo e tutt'altro che facile.

Verifiche circa la *qualità dei beni e servizi* offerti e i risultati della spesa pubblica nel Regno Unito sono state conseguite tramite stime quantitative relative al prodotto (*output*), lo sviluppo di strumenti quali i PSA (*Public service agreements*) che definiscono gli *standard* a cui la spesa pubblica deve adeguarsi e solo in ultima battuta, e su base ristretta, hanno interessato valutazioni circa i risultati (*outcome*) della spesa pubblica. E' logico quindi aspettarsi che tale processo sarà inevitabilmente lungo anche in Italia per la necessità di dotarsi degli adeguati strumenti di analisi e metodologici.

Con riferimento agli elementi propri della contabilità pubblica, l'Italia presenta, già da tempo, gli aspetti innovativi introdotti recentemente da Regno Unito e Paesi Bassi, quali i bilanci in

termini di *competenza e impegni* oltre al già tradizionale bilancio di cassa. Inoltre, in tali due Paesi, il trasferimento al futuro di somme non spese, ovvero i residui passivi, può essere effettuato solo su spese soggette a programmazione pluriennale. Invece, in Italia, il trasferimento avviene su spese programmate annualmente, e questo disattende indirettamente il principio di annualità del bilancio.

E' evidente l'importanza di ancorare il processo di bilancio in una prospettiva di medio termine, rafforzando il piede legislativo e la portata decisionale dei piani pluriennali. Altrettanto importanti sono la trasparenza e la credibilità dei piani di bilancio, da conseguire attraverso la definizione di obiettivi fissi e di regole di spesa certe, nonché una valutazione e verifica indipendente dei programmi di Governo. Il rafforzamento delle responsabilità di bilancio, oltre all'assegnazione di responsabilità di spesa identificate a centri di spesa specifici, richiede anche un'adeguata attività di *auditing*.