CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Audizione sul DL n. 98/2011 recante

"Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"

(Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato)

13 luglio 2011

INDICE

Premessa

1.

La manovra di riequilibrio dei conti pubblici contenuta nel DL n. 98 costituisce una prima, consistente, attuazione degli interventi già programmati nel quadro a medio termine definito nel Documento di economia e finanza dell'aprile scorso, al fine di conseguire entro il 2014 il pareggio di bilancio. Essa prevede una correzione dei conti pubblici di 25,4 miliardi nel 2014 (17,9 miliardi nel 2013). La restante parte della correzione programmata (2,5 miliardi nel 2013 e circa 15 miliardi nel 2014) è legata all'attuazione della legge delega sulla riforma fiscale e assistenziale, preannunciata dal Governo con il comunicato-stampa del 6 luglio, e che dovrebbe produrre risparmi di spesa dalla riduzione di agevolazioni assistenziali e aumenti di entrate connessi al ridimensionamento di agevolazioni di natura fiscale, all'armonizzazione della tassazione delle rendite finanziarie, all'eventuale aumento delle aliquote dell'IVA ed a recuperi di gettito dalla lotta all'evasione fiscale.

Una clausola di salvaguardia sarà destinata a garantire i risparmi attesi, nel caso che il governo non ottenga la delega. Si attiverebbero automaticamente, infatti, tagli orizzontali tra il 10 e il 15 per cento delle agevolazioni fiscali, che, secondo valutazioni del Ministero dell'economia, si applicherebbero ad una "base aggredibile" non inferiore a 160 miliardi.

Alle misure di contenimento della spesa si accompagna un significativo impiego dello strumento fiscale: una scelta che configura una modifica degli indirizzi programmatici delineati dal Documento di economia e finanza. Decreto-legge e disegno di legge delega assegnerebbero, infatti, a maggiori entrate la copertura di una parte rilevante della manovra.

L'indirizzo seguito discende, del resto, dalla preminenza riconosciuta all'obiettivo di azzeramento del disavanzo, da conseguire con strumenti collaudati e "a presa rapida": si tratta di una scelta obbligata, nelle circostanze di emergenza finanziaria e di coordinamento delle politiche europee.

Come tale, la manovra appare largamente condivisibile nella dimensione quantitativa e, soprattutto, nell'accorta predisposizione di meccanismi di salvaguardia (non solo con riguardo alla legge delega, ma anche con riguardo agli interventi del decreto-legge) che assicurino, in ogni caso, i risultati quantitativi attesi dalle misure correttive.

In proposito, gli indirizzi e le scelte definiti con la manovra, proprio in quanto "blindati" dalle clausole di salvaguardia, possono essere anche perfezionati o potenziati nel non breve periodo programmatico di riferimento, migliorando la selettività che caratterizza i tagli di spesa proposti in via d'urgenza e recuperando strumenti a sostegno di una crescita economica ancora molto fragile.

Al di là degli interventi previsti è possibile progettare un ridisegno complessivo del ruolo dell'intervento pubblico che, senza esclusioni pregiudiziali, ponga in discussione priorità, programmi e strutture a tutti i livelli di governo. I tagli alla spesa possono acquisire ancora maggiore rilevanza e consistenza, se legati a scelte di semplificazione degli apparati rappresentativi e gestionali. Interventi in tale direzione (tra l'altro allo studio anche in altri paesi) possono effettivamente, nel medio periodo, consentire un ridimensionamento dei costi di gestione dell'apparato pubblico.

2.

Gli interventi contenuti nel DL risultano molto articolati, ma gli effetti finanziari sono affidati a poche misure. Si tratta, in particolare, della riduzione delle spese dei Ministeri (5 miliardi nel 2014 – articolo 10), della razionalizzazione della spesa sanitaria (5 miliardi nel 2014 - articolo 17), della riduzione della rivalutazione dei trattamenti pensionistici (1,5 miliardi nel 2014 – articolo 18) e della riduzione della spesa delle amministrazioni territoriali (6,4 miliardi nel 2014 –articolo 20). Da tali misure derivano 17,9 dei 18,7 miliardi attesi dal taglio delle spese.

Dal lato delle entrate, che contribuiscono per circa 7 miliardi alla manovra complessiva, il contributo maggiore discende dall'aumento del bollo sui conti di deposito (2,4 miliardi – articolo 23 comma 7), dalla revisione dei coefficienti di ammortamento (1,3 miliardi – articolo 23 comma 47), dai giochi (0,5 miliardi – articolo 24) e dall'eliminazione dell'obbligo di garanzia per gli istituti definitori delle pretese tributarie (0,4 miliardi – articoli 17-20). Solo per il 2011 (0,5 miliardi), il gettito atteso dal riallineamento dei valori fiscali e civilistici relativi all'avviamento e alle altre attività immateriali (articoli 12-15): si tratta, di una anticipazione di imposte a cui sono destinate a seguire perdite di gettito che raggiungeranno i 240 milioni nel 2014.

Gli strumenti per la razionalizzazione della spesa

3.

Dalle norme in materia di razionalizzazione e monitoraggio della spesa delle Amministrazioni pubbliche è previsto nella manovra un effetto riduttivo della spesa già a partire dal 2012. In termini di indebitamento netto si tratta di 1,7 miliardi che crescono a quasi 6 miliardi nel 2014.

L'articolo 9 dispone l'avvio, a partire dal 2012, di un processo di "*spending review*" finalizzato alla definizione di fabbisogni standard per i programmi di spesa delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e alla elaborazione di strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziate (ad esempio, attraverso la rilevazione di duplicazioni di strutture).

Premesso che l'avvio di tale processo, in più occasioni (referti ed audizioni) auspicato dalla Corte, non può che essere valutato in modo estremamente positivo, si rileva che la lunghezza del processo stesso, la necessità di accordi tra il Ministero dell'economia e le amministrazioni interessate, nonché la mancata fissazione di un termine per la proposta da parte di queste ultime di norme volte al superamento della spesa storica, rendono lontano nel tempo l'ottenimento di risultati di carattere finanziario.

Opportunamente pertanto alla norma non sono stati ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica.

L'articolo 10, in attesa dei risultati della programmata "*spending review*" di cui all'articolo precedente, fissa in primo luogo l'obiettivo di una riduzione di notevole entità della spesa dei ministeri (rispettivamente 1,5, 3,5 e 5 miliardi di euro negli anni dal 2012 al 2014 con effetti ridotti su fabbisogno ed indebitamento per il solo primo anno), ripartita tra i ministeri stessi tenendo conto dell'incidenza, con alcune specifiche esclusioni, delle spese predeterminate per legge e di quelle relative al fabbisogno e in relazione alla distribuzione delle spese rimodulabili.

A differenza del passato, la norma prevede che i ministeri propongano, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2012-2014, le iniziative legislative necessarie ai fini del conseguimento degli obiettivi sopraindicati. Si tratta pertanto di un ribaltamento, nel senso più volte auspicato dalla Corte, della metodologia finora utilizzata del taglio lineare e indifferenziato degli stanziamenti connessi a oneri rimodulabili: dovrebbe perciò essere ora possibile una ragionata e programmata

riduzione delle spese secondo una scala di priorità stabilita in base alle esigenze individuate direttamente dalle amministrazioni competenti.

Tuttavia, in previsione degli eventuali ostacoli ad una effettiva e completa realizzazione dell'operazione, si è prudenzialmente ed opportunamente previsto, a salvaguardia degli obiettivi globali da conseguire, l'accantonamento e la conseguente indisponibilità di un pari ammontare nell'ambito delle spese rimodulabili delle missioni di ciascun ministero interessato.

Le relazioni illustrativa e tecnica non forniscono indicazioni sulla tipologia delle missioni di spesa da ridurre, la cui individuazione è pertanto lasciata alla piena competenza delle singole amministrazioni: non è pertanto possibile, allo stato, formulare osservazioni sulla congruità e sulla sostenibilità delle riduzioni di spesa che saranno disposte.

Non può peraltro non osservarsi che il completo conseguimento degli obiettivi della manovra rappresenta, nell'attuale situazione, una assoluta necessità ed auspicarsi la piena collaborazione in tal senso delle singole amministrazioni, anche e soprattutto al fine di evitare le ovvie conseguenze negative derivanti dall'attivazione del taglio lineare degli stanziamenti.

L'art. 10 contiene numerose altre disposizioni, complessivamente prive di effetti finanziari di rilievo, ad eccezione della modifica del termine di conservazione dei residui da tre a due anni, cui la relazione tecnica ascrive effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento per 500 milioni annui a partire dal 2012.

Al riguardo, premesso che la modifica del termine di conservazione dei residui incide soltanto sui tempi di erogazione delle somme spettanti ai creditori e non ovviamente sul diritto di questi ultimi al soddisfacimento delle loro pretese, la misura in questione – soprattutto trattandosi pressoché esclusivamente di spese in conto capitale- appare di dubbia opportunità, in quanto il ritardo nella percezione delle somme, potrebbe incidere negativamente –sia pure in misura proporzionalmente modesta- sull'attuale situazione di stagnazione del sistema produttivo.

Fra le altre norme del Capo II in esame, quelle che riguardano la razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della P.A., l'acquisto, la vendita e la manutenzione di immobili pubblici, il riordino di enti ed organismi pubblici, nonché la

liquidazione degli enti dissestati sono finanziariamente neutre o comunque non comportano effetti finanziari diretti se non minimi.

L'unica eccezione è costituita dalle norme in tema di rimodulazione di fondi, contenute nell'art. 13. In particolare, la dotazione del "fondo depositi dormienti", destinato ad indennizzare i risparmiatori che, investendo sul mercato finanziario, sono rimasti vittime di frodi viene ridotta di 100 milioni per il 2011. Il rifinanziamento stesso viene contestualmente posticipato al 2015, al di fuori pertanto del bilancio pluriennale e senza di conseguenza indicazioni di copertura.

Da ultimo, l'articolo medesimo dispone il definanziamento fino al 2020 della dotazione del Fondo strategico a sostegno dell'economia reale, destinato ad interventi per politiche sociali e familiari, istituito presso la Presidenza del Consiglio avvalendosi in particolare della quota di risorse derivanti dall'aumento dell'età pensionabile delle donne.

Gli interventi in materia di personale e di organizzazione scolastica

4.

Complessivamente modesto il contributo al raggiungimento degli obiettivi della manovra derivante dalle misure di contenimento della spesa di personale.

L'articolo 16 del DL n. 98 del 2011 consolida e rafforza l'efficacia degli interventi in materia di pubblico impiego previsti nell'articolo 9 del DL n. 78 del 2010, già presi in considerazione nella costruzione del quadro tendenziale contenuto nel Documento di economia e finanza 2011 e pone come obiettivo il conseguimento di ulteriori economie, concentrate in gran parte nell'esercizio 2014. A tal fine la norma rinvia all'emanazione di uno o più regolamenti governativi che dovrebbero contenere tutte o alcune delle misure dettagliate al comma 1.

Si tratta in particolare della proroga di un anno (cioè fino al 2014) dei limiti alle assunzioni dei dipendenti del settore statale e alla crescita delle retribuzioni spettanti al personale di tutte le amministrazioni pubbliche ricomprese nel conto consolidato dell'Istat.

I risparmi previsti per il 2013 in termini di riduzione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, pari a 30 milioni, dovrebbero essere conseguiti attraverso la razionalizzazione e la riqualificazione della spesa delle amministrazioni centrali (implementando il ricorso alla digitalizzazione ed alle semplificazioni procedurali), la riduzione nell'uso delle autovetture di servizio, la lotta all'assenteismo.

Le più consistenti economie previste per il 2014 (740 milioni, al netto degli effetti indotti) dovrebbero derivare:

- in gran parte (circa 400 milioni) dalla mancata corresponsione 2014 di una nuova indennità di vacanza contrattuale confermando, per tale anno, la sola erogazione dell'importo previsto a tale

titolo per il triennio 2010-2012 (già prorogato al 2013 con l'articolo 9, comma 18, del DL n. 78 del 2010);
- dalla proroga di un anno delle disposizioni limitative del *turnover* per le amministrazioni statali previste dal citato articolo 9, commi da 5 a 12, del DL n. 78 del 2010;
- dalla estensione di un ulteriore anno del blocco degli automatismi retributivi per il personale in regime di -diritto pubblico (magistrati, professori universitari, dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia) disposto dai commi 21 e 22 del citato articolo 9 del DL n. 78 del 2010;
- dalla conferma, anche per il 2014, della sospensione degli scatti di anzianità al personale della scuola (art. 9, comma 23, del DL n. 78 del 2010);
- dalla proroga di un anno della norma contenuta nell'articolo 9, comma 2, del DL n. 78/ del 010 che prevede tagli progressivi, con aliquote differenziate per scaglioni, ai redditi da lavoro dipendente più elevati.
Il minore ammontare delle economie nette previste per il 2015 e il 2016 pari rispettivamente, al netto degli effetti indotti, a 340 ed a 370 milioni, è previsto come conseguenza del trascinamento degli effetti delle misure in precedenza indicate aventi effetti permanenti e strutturali.

L'obiettivo di riduzione della spesa di personale non considera i risparmi di spesa derivanti dal rinvio di un ulteriore biennio (fino al 2015) delle procedure di contrattazione collettiva, la cui spesa non è considerata tra quelle a legislazione vigente, né, a fini prudenziali, gli effetti delle misure quantificabili solo a consuntivo (quali quelle derivanti dal contrasto all'assenteismo) e di quelle rimesse alla concreta determinazione del previsto regolamento governativo (rideterminazione del valore dell'indennità di vacanza contrattuale dovuta nel 2015).

Il conseguimento dei previsti obiettivi è assicurato dalla clausola di salvaguardia contenuta al comma 3 del citato articolo 16 in base alla quale, qualora non vengano adottate in tutto o in parte le misure previste, è data facoltà al Ministro dell'economia e delle finanze di provvedere, con proprio decreto, alla riduzione fino alla concorrenza dello scostamento finanziario riscontrato, delle dotazioni iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle missioni di spesa di ciascun ministero, con esclusione del Fondo di finanziamento ordinario per le università e delle risorse destinate alla ricerca.

Per gli enti locali e per quelli del servizio sanitario nazionale, gli obiettivi previsti dall'articolo 16, quantificati in relazione tecnica in misura pari a 170 milioni per il 2014, risultano, peraltro, già scontati nella prevista riduzione dei trasferimenti.

Merita di essere sottolineata la disposizione contenuta nel comma 4, del citato articolo 16 in base alla quale le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad adottare piani triennali per l'ulteriore razionalizzazione e riqualificazione della spesa, con possibilità di destinare il 50 per cento dei risparmi certificati alla contrattazione integrativa consentendo, in tal modo, di dare una immediata, seppur parziale, attuazione ai principi

di selettività e meritocrazia previsti nel d.lgs. n. 150 del 2009 che, altrimenti, come evidenziato dalla Corte nella Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico, rischiavano di restare inattuati per l'intero arco temporale coperto dalla manovra.

Gli effetti delle misure concernenti il contenimento della spesa di personale previsti nell'art. 16 del DL vanno valutati tenendo conto del complessivo intervento già delineato con il DL n. 78 del 2010.

Nel Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica la Corte osservava come il quadro programmatico per gli anni 2011-2014 evidenziava un forte contenimento della spesa per redditi da lavoro dipendente, prevista in diminuzione di 0,5 punti percentuali nel 2011 e sostanzialmente stabile nel 2012 e nel 2013 (-0,2 per cento e +0,1 per cento).

Per il 2014, le stime a legislazione vigente ipotizzavano una ripresa della dinamica della spesa pari allo 0,8 per cento da correlare al venir meno dell'efficacia delle misure di contenimento.

Lo scenario a politiche invariate prevedeva nel 2014 il riavvio dell'attività contrattuale, con un incremento stimato della spesa di un ulteriore 1,1 per cento rispetto al sopradescritto quadro tendenziale.

La proroga di un anno delle disposizioni contenute nel DL n. 78 del 2010 dovrebbe, dunque, spostare al 2015 la previsione di una ripresa della crescita della spesa di personale sia nel quadro a legislazione vigente che in quello a politiche invariate, confermando, per il 2014, sostanzialmente i valori stimati per il precedente esercizio.

Nel medesimo documento la Corte rilevava come il blocco della dinamica retributiva avrebbe determinato una perdita del potere d'acquisto dei salari stimata, in relazione al previsto andamento dell'inflazione, in 7,4 punti percentuali nel 2013 rispetto al 2009.

La proroga per un ulteriore anno del blocco della crescita dei redditi individuali ed il rinvio di un ulteriore biennio della ripresa della attività contrattuale rappresentano, allora, nel contesto sopradescritto, misure severe ed impegnative.

Assumendo come base la retribuzione media del 2009 si può infatti stimare che il blocco della contrattazione e le altre misure di contenimento determinino, per il personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche, una mancata crescita delle retribuzioni che nel 2014 raggiungerebbe i 10 punti percentuali.

L'ulteriore proroga dei limiti alle facoltà assunzionali delle amministrazioni statali si contraddistingue per l'introduzione di margini di flessibilità organizzativa finalizzati, a

parità di effetti finanziari e ferma restando la clausola di salvaguardia, a garantire e valorizzare l'efficienza di determinati settori dell'attività amministrativa e a salvaguardare specifiche esigenze operative.

Gli interventi in materia di razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica si articolano sostanzialmente: nel completamento della disciplina del sistema nazionale di valutazione dell'istruzione scolastica; nella riduzione del numero delle istituzioni scolastiche autonome a parità di numero dei punti di erogazione del servizio; nel congelamento nell'anno scolastico 2012-2013 delle dotazioni organiche del personale relative al precedente anno scolastico; nel ripristino del limite massimo dell'organico dei docenti di sostegno previsto nella legge 244/2007 (art. 2, commi 413 e 414) ed infine nella nuova disciplina per il personale permanentemente inidoneo alla propria funzione per motivi di salute e collocato fuori ruolo (per un approfondimento si veda il riquadro n. 1 "Razionalizzazione della spesa relativa all'Organizzazione scolastica").

La spesa sanitaria

5.

La manovra prevede un contributo del settore sanitario pari a 2,5 miliardi per l'anno 2013 e 5 miliardi per l'anno 2014. Un contributo frutto della revisione del livello di finanziamento a cui contribuisce lo Stato, previsto in crescita di solo lo 0,5 per cento nel 2013 e dell'1,4 per cento nel 2014 (contro una proiezione tendenziale in linea con il tasso di crescita del Pil nominale, pari a circa il 3,4 per cento medio annuo).

La manovra individua anche gli strumenti che dovranno consentire alle regioni di realizzare la prevista riduzione della spesa, stabilendo che il contributo di ciascuno strumento venga definito, entro aprile 2012, con una Intesa Stato-Regioni. Ma per rendere più stringente il percorso di contenimento della spesa il provvedimento definisce anche una ripartizione da adottare in caso di mancato raggiungimento di un accordo, tenendo anche conto, per l'anno 2014, del contributo alla manovra derivante dalle misure in materia di personale.

Si punta in particolare ad ottenere un risparmio di spesa attraverso la elaborazione (in attesa che la Consip predisponga un piano di ampliamento della quota di spesa per acquisti gestita

attraverso un sistema centralizzato) di prezzi di riferimento di beni e servizi sanitari e non sanitari significativi in termini di impatto di spesa per il settore e che oggi presentano valori molto disomogenei tra regioni, e all'interno della stessa regione, anche per diverse modalità organizzative nell'erogazione delle prestazioni sanitarie (ruolo dei privati accreditati); la attribuzione alle aziende farmaceutiche dell'onere della copertura (in misura non superiore al 35 per cento) dello scostamento nella spesa farmaceutica ospedaliera dal tetto del 2,4 per cento (del finanziamento complessivo); l'introduzione di un tetto alla spesa per i dispositivi medici (il 5,2 per cento del finanziamento) e la introduzione (dal 2014) di misure di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie per la cui applicazione fondamentali risultano i procedimenti regionali di controllo delle esenzioni per reddito. Una volta definite le nuove compartecipazioni si prevede che le regioni possano ridurre tali misure, purché assicurino l'equilibrio economico.
Per l'anno 2014 concorrono alla manovra nel settore sanitario anche le disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici del personale dipendente e convenzionato (la spesa di personale, al netto delle spese per i rinnovi contrattuali intervenuti successivamente all'anno 2004, non può superare quella dell'anno 2004 diminuita dell'1,4 per cento).
Alla conferma anche per il 2013 e il 2014 delle disposizioni in tema di spese di personale già previsto dall'articolo 2 , commi 71, 72 e 73 della legge n. 191/2009 per gli anni 2010, 2011 e 2012 non sono associati effetti finanziari.
Sono infine previsti interventi diretti a potenziare le misure previste con i Piani di rientro dai deficit sanitari, garantendo effettività all'obbligo della regione di rimozione degli ostacoli, anche legislativi, alla piena attuazione del piano di rientro, chiarendo che i programmi operativi predisposti dalle regioni sottoposte a Piano di rientro costituiscono a tutti gli effetti la prosecuzione, ma anche il necessario aggiornamento, dei Piani stessi, rafforzando rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente in materia di sospensione delle azioni esecutive e consentendo una limitata deroga al blocco del turn over, riguardante il solo personale dirigente medico di struttura complessa. A tali norme di carattere generale, si aggiungono quelle specifiche relative alla regione Abruzzo

Le scelte adottate in materia sanitaria si muovono in linea con l'impostazione finora seguita per il riassorbimento dei disavanzi e il contenimento della dinamica della spesa: intervenire sulle differenze non giustificabili nei costi e sull'utilizzo inappropriato delle strutture pubbliche. Ciò per consentire sia il riequilibrio finanziario sia il miglioramento della qualità dei servizi garantiti sul territorio nazionale. Recenti analisi hanno posto in rilievo la presenza di forti differenze nei costi delle prestazioni fornite dalle aziende sanitarie non solo tra le diverse aree territoriali ma, anche, all'interno della stessa area. Differenze da riassorbire con l'ausilio di una migliore informazione e trasparenza dei costi e con la definizione di obiettivi quantitativi (è il caso dei dispositivi medici) che rappresentano una seppur ancora approssimativa espressione di livelli più appropriati.
Rispetto al mantenimento di un'incidenza costante sul Pil (criterio seguito sostanzialmente dell'ultimo decennio), la correzione richiesta alla spesa sanitaria risulta nel 2013 e 2014 particolarmente rilevante. Negli anni trascorsi, la sanità non ha risentito, come altri settori, della flessione dovuta alla crisi, assorbendo oltre il 7,4 per

cento del prodotto. Nonostante ciò solo poche regioni sono state in grado di mantenere i propri costi all'interno delle risorse assegnate.

La consapevolezza della difficoltà di una correzione dal solo lato dei costi è evidente anche nella ripartizione del ruolo dei diversi strumenti prefigurata nella manovra: il 40 per cento della correzione è attesa nel 2014 dalle misure di compartecipazione (circa 2 miliardi che si aggiungono agli 834 milioni di cui non si rinnova la fiscalizzazione e relativi ai ticket sulla specialistica introdotti con la finanziaria per il 2006). Uno sforzo particolarmente consistente se si pensi che attualmente le entrate da compartecipazione (fissate dalle singole regioni nell'ambito della loro autonomia) sono pari a poco più di 4 miliardi. Esso inciderebbe, inoltre, in misura diversa sulle realtà locali in ragione della distribuzione territoriale dei cittadini esenti.

Il Patto di stabilità interno

6.

Di particolare rilievo è anche il contributo richiesto alle amministrazioni territoriali frutto del combinato disposto della conferma anche per il 2014 e gli anni successivi del taglio dei trasferimenti operato con il DL n. 78/2010 (già scontato nelle proiezioni tendenziali) e della introduzione di un concorso alla manovra attuato attraverso le regole del Patto di stabilità interno pari a 3,2 miliardi nel 2013 e 6,4 miliardi nel 2014.

Contributo ripartito tra Regioni a statuto ordinario (800 milioni nel 2013 e 1600 nel 2014), Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano (rispettivamente 1.000 e 2.000 milioni), Province (400 e 800 milioni) e Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (1.000 e 2.000 milioni).

Due ulteriori misure sono destinate ad incidere sulla distribuzione tra enti del sacrificio richiesto e sulle modalità di gestione a livello regionale del contributo agli obiettivi di finanza pubblica. Si tratta, in primo luogo, della definizione di un sistema premiale, basato su un insieme di indicatori, che dal 2013 dovrebbe alleggerire il contributo per gli enti considerati virtuosi, concentrando l'onere sui restanti enti (nel 2012 tra gli enti virtuosi sarà ripartita una riduzione dell'obiettivo di 200 milioni).

Gli enti collocati nella classe più virtuosa, fermo l'obiettivo complessivo del comparto, non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica fissati dal decreto a partire dal 2013 né subiscono il taglio dei trasferimenti previsto dal DL 78/2010. Per essi vale la regola a regime di un saldo di competenza mista pari a zero per gli enti locali e di una riduzione delle spese finali medie 2007-2009 della percentuale annua stabilita per il calcolo dell'obiettivo 2011 dal decreto legge 112/2008 per le regioni.

In secondo luogo, a partire dal 2012 (e con esclusione delle regioni che in uno dei tre anni precedenti siano risultate inadempienti al Patto di stabilità interno, ovvero sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari) è previsto l'impiego di diverse modalità per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali (o, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali).

Oltre a confermare l'operare delle sanzioni a carico degli enti inadempienti, il nuovo sistema pone in capo alle regioni e alle province autonome la responsabilità, nei confronti dello Stato, del mancato rispetto degli obiettivi, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo e il risultato complessivo conseguito.

Volte a rafforzare la stringenza delle regole che garantiscono il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica tre ulteriori norme introdotte nel decreto. Una prima dispone che siano ricompresi nel calcolo dei limiti del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente ai sensi dell'art. 76 del DL 112/2008 anche le spese delle società partecipate o controllate dagli enti medesimi che siano titolari di affidamento di servizi pubblici locali senza gara, o che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale di carattere non industriale né commerciale o a favore della p.a. a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

La seconda mira ad ottenere il reale rispetto da parte degli enti territoriali delle regole del patto di stabilità interno, prevedendo la nullità dei contratti di servizio delle regioni e degli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno. Ove la Corte dei conti abbia accertato che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle spese ai pertinenti capitoli di bilancio è prevista una sanzione pecuniaria nei confronti degli amministratori e del responsabile del servizio economico – finanziario dell'ente.

La terza misura fa venire meno il rinvio ad un decreto interministeriale per la disciplina dei criteri attuativi del comma 32 dell'articolo 14 del DL 78/2010 dando così immediata attuazione all'obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di non costituire società e di mettere in liquidazione, entro il 31 dicembre 2013, le società già costituite alla data di entrata in vigore del DL 78/2010, ovvero di cederne le partecipazioni, con limitate eccezioni.

L'attività di controllo sulla gestione delle società partecipate è ulteriormente rafforzata dalla previsione contenuta nell'articolo 8 della manovra di maggiori obblighi di trasparenza sulle partecipazioni detenute da enti ed organismi pubblici. Disposizione che dovrà essere, tuttavia, meglio precisata in sede attuativa per consentire una univoca individuazione delle società anche sotto il profilo dell'oggetto sociale.

Anche per gli enti territoriali, la manovra realizzata attraverso la conferma dei tagli dei trasferimenti erariali e l'ulteriore correzione per il 2013 e il 2014 si presenta certamente impegnativa. La spesa complessiva al netto degli interessi e della spesa sanitaria si

ridurrebbe, in termini nominali, del 6,8 per cento. L'operare del sistema premiale prefigura, poi, per gli enti non virtuosi un percorso ancora più stringente.

Gli interventi sulla spesa andranno coniugati con il mantenimento del livello quali/quantitativo dei servizi, che assicuri la copertura delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni pure in uno scenario di tagli e riduzioni di spesa.

L'incomprimibilità di alcune voci richiederà che gli enti individuino per ciascuna funzione/servizio specifiche azioni di risparmio effettivamente realizzabili, e indichino percorsi in grado di migliorare l'efficienza gestionale e soluzioni innovative relativamente alle forme di gestione dei servizi, anche al fine di recuperare economie di scala.

Per realizzare la manovra richiesta non appaiono adeguate, dunque, manovre di aggiustamento progressivo al margine; si rendono necessarie, invece, operazioni strutturali a valenza pluriennale che, individuate le priorità, concentrino su di esse le azioni e le risorse, riducendo selettivamente gli interventi in altri ambiti.

A tal fine un ruolo certamente importante potrà giocare una rapida attuazione del provvedimento introdotto con il DL 78/2010 per la gestione associata dei servizi.

In assenza di un rigoroso percorso di programmazione del bilancio, in un sistema di vincoli che continua ad individuare, come un unico obiettivo il saldo tra entrate e spese finali, rimarrà alto il rischio di un ulteriore abbattimento della spesa destinata agli investimenti (che sconta già nel quadro tendenziale una riduzione di oltre l'11 per cento) o di un crescente ricorso ad incrementi delle entrate sia attraverso la politica tariffaria dei servizi a domanda individuale, sia con il ricorso all'aumento delle aliquote dei tributi in presenza di una graduale cessazione della sospensione del potere impositivo territoriale.

Nell'ambito di tale scenario, poi, appare sempre più rilevante il ruolo di una concertazione a livello regionale di azioni e di iniziative che sia di presidio al conseguimento dei risparmi attesi ma restituisca margini di flessibilità al sistema delle autonomie territoriali.

Come più volte sottolineato negli ultimi anni e da ultimo nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del maggio scorso, la Corte ha sempre auspicato che si realizzi una declinazione regionale del Patto di stabilità interno: una soluzione in

grado di stemperare a livello territoriale la rigidità di un meccanismo di condivisione degli obiettivi di finanza pubblica difficile da adattare alle molteplici caratteristiche di un così ampio insieme di soggetti. Il nostro auspicio si rafforza alla luce dei risultati positivi delle prime sperimentazioni di patto regionalizzato avviate già nel 2010 e di cui si è dato conto nel Rapporto (si veda il riguardo n. 2 "Il patto territoriale").

La scelta operata con la manovra non può, quindi, che essere valutata positivamente. Nel contempo, tuttavia, la sua formulazione sembra lasciare irrisolti alcuni problemi di coordinamento con la legislazione vigente. Infatti, il patto territoriale (previsto già dall'art. 77-ter del DL n. 112 del 2008 e dall'art. 17 della legge n. 42 del 2009), è divenuto operativo con la legge n. 220 del 2010 con cui è stata data attuazione alla regionalizzazione nelle due forme del patto verticale e del patto orizzontale. In base a tale norma (nonostante non siano ancora state definite le linee guida ministeriali per assicurare il coordinamento delle diverse espressioni territoriali della regola), alcune regioni hanno deliberato meccanismi derogatori rispetto alla disciplina generale. L'art. 20 del DL n. 98, dunque, si innesta in un contesto normativo già in parte delineato e impone, pertanto, una attenta azione di coordinamento.

Il problema del coordinamento con le attuali modalità attraverso le quali può essere esercitato il patto regionale emerge con maggiore evidenza laddove sono stabiliti i requisiti regionali per l'esercizio di tale facoltà: il rispetto del Patto nell'ultimo triennio e l'assenza di deficit sanitari che abbiano imposto la sottoscrizione di piani di rientro. Ciò significherebbe che per circa la metà delle regioni italiane non sarebbe possibile esercitare la "nuova" facoltà attribuita dall'art. 20, ma potrebbe continuare ad essere attivato il coordinamento previsto dalla legge 220 del 2010, per il quale non sono previste condizioni restrittive. Se diversamente la nuova previsione normativa risultasse sostitutiva del preesistente quadro legislativo, con l'elevato numero di regioni attualmente in piano di rientro, la portata del Patto territoriale sarebbe di limitato rilievo e la norma, anziché rafforzare e potenziare la linea regionalista del meccanismo di governo dei saldi delle autonomie territoriali, rischierebbe di mortificarne anche i primi tentativi portati a termine nel 2010.

Andrà inoltre chiarito il ruolo di garante attribuito alla regione: essa viene indicata come soggetto oggettivamente responsabile del mancato raggiungimento dell'obiettivo territoriale complessivo ed in tal caso dovrà farsi carico del recupero integrale, nell'anno successivo, del differenziale negativo che si è prodotto sul territorio. Recupero che, peraltro, si somma alle sanzioni a carico degli enti inadempienti in base al sistema vigente, tra cui la decurtazione dei trasferimenti (o del Fondo sperimentale di riequilibrio) fino alla concorrenza dello scarto negativo dall'obiettivo rendendo l'onere per il mancato rispetto sovradimensionato .

La necessità di bilanciare il contributo individuale, introducendo modalità premianti o penalizzanti, è questione discussa lungamente e già nel passato la Corte ha più volte sottolineato come il concetto di "ente virtuoso" veniva riempito di contenuti di volta in

volta diversi nelle successive versioni del Patto di stabilità interno. E' positivo dunque il tentativo di individuare una serie di parametri che, complessivamente valutati possano consentire di esprimere un giudizio d'assieme sulla salute finanziaria di ogni ente, ma, per scongiurare distorsioni e anomalie, va prestata molta attenzione alla scelta e al peso dei singoli indicatori e all'interazione tra gli stessi. Si tratta, peraltro, di indicatori finanziari, restando esclusi, invece, i parametri per la premialità indicati dalla legge n. 42/2009 e meglio precisati nello schema di decreto legislativo sui meccanismi sanzionatori e premiali che fanno riferimento, in particolare, anche alla elevata qualità dei servizi, al livello di pressione fiscale inferiore alla media a parità di servizi offerti, partecipazione a progetti strategici, incentivi alla occupazione e imprenditorialità femminile. Pertanto, il meccanismo complesso che dovrà essere attuato per consentire la classificazione degli enti in base al comma 2 dell'articolo 20 avrà comunque una natura provvisoria, in attesa della definizione dei costi e fabbisogni standard che richiederanno la successiva individuazione di nuovi parametri di virtuosità. Infine, la graduatoria degli enti effettuata secondo i parametri definiti dal provvedimento potrebbe risultare non pienamente coerente con le priorità individuate dalla regione sul territorio e che potrebbero costituire legittimazione ad ottenere agevolazioni ai fini del patto regionalizzato. E' difficile, al momento valutare l'effetto sulla tenuta degli enti regionali e sul concreto sviluppo in senso regionalistico del Patto che si potrebbe avere con la classificazione degli enti in base ai dieci indicatori di virtuosità definiti nel provvedimento.

Inoltre, alla "virtuosità" sono riconnessi effetti particolarmente vantaggiosi in termini di riduzione o addirittura esclusione dalla manovra restrittiva programmata per il 2013 e 2014 con conseguente aggravio invece per gli enti meno virtuosi.

Due contrastanti scenari possono, peraltro, aprirsi:

- che la posizione di forte vantaggio degli enti più virtuosi restringa la platea dei soggetti disposti a concordare una redistribuzione del sacrificio richiesto a livello regionale;
- che, invece, proprio la presenza di amministrazioni con obiettivi di riequilibrio meno gravosi favorisca una loro maggiore disponibilità a condividere con altre

amministrazioni del territorio (seppure meno virtuose) parte del proprio vantaggio.

Pertanto dal livello di coesione territoriale degli enti appartenenti al medesimo ambito regionale, dipenderà la riduzione o l'espansione dei margini di manovrabilità degli obiettivi da parte della regione (con la conseguenza – in questo ultimo caso - di depotenziare il meccanismo premiante nazionale).

I provvedimenti sulle entrate

7.

Molto rilevante è, nella manovra, il ruolo delle entrate.

Per quanto riguarda il DL, la distribuzione dell'intervento, che a regime (2014) si concentra per tre quarti sulle riduzioni di spesa (18,8 miliardi, a fronte dei 6,6 miliardi di maggiori entrate), negli anni precedenti del quadriennio evidenzia invece una più significativa incidenza della componente entrate (50,1 per cento nel 2011, 50,9 per cento nel 2012 e 39,3 per cento nel 2013).

Ben più consistente il ruolo delle entrate se si guarda all'intreccio fra il DL 98 e l'attesa delega per la riforma fiscale e assistenziale: le coperture da quest'ultima previste (14,7 miliardi a regime, oltre ai proventi della lotta all'evasione) sono infatti destinate non solo a finanziare la riforma del sistema tributario e il riordino della spesa sociale, ma anche a contribuire in misura determinante alla manovra di correzione dei conti pubblici.

LE CIFRE DELLA MANOVRA

(milioni di euro)

	2011		2012		2013		2014	
	importi	comp. %	importi	comp. %	importi	comp. %	importi	comp. %
Maggiori entrate	1.849,6	50,1	4.276,9	50,9	7.023,3	39,3	6.610,0	26,1
Minori spese (-)	1.844,3	49,9	4.125,1	49,1	10.853,6	60,7	18.755,0	73,9
Totale	3.693,9	100,0	8.402,0	100,0	17.876,9	100,0	25.364,6	100,0

A parte l'incertezza che ancora inevitabilmente connota i contenuti della preannunciata delega fiscale-assistenziale, va considerato che, nell'ipotesi della sua piena attuazione, si avrebbe una ripartizione in misura pressoché equivalente delle risorse provenienti da

maggiori entrate (armonizzazione delle rendite finanziarie e "graduale revisione" delle aliquote Iva) e dai tagli alle spese (riduzione delle agevolazioni assistenziali e di quelle fiscali). Nel caso della mancata attuazione della delega, è prevista, come già ricordato, una modalità di copertura alternativa affidata ad un'apposita "clausola di salvaguardia": i 14,7 miliardi di contributo alla correzione dei conti pubblici scaturirebbero da una riduzione lineare (dell'ordine del 10 per cento) dell'insieme delle agevolazioni fiscali censite (poco meno di 500, per oltre 160 miliardi di minor gettito).

I provvedimenti previsti dal decreto legge sono riconducibili a 7 diverse tipologie. Si tratta delle misure che dispongono un aumento di aliquote, di quelle dirette a potenziare l'attività di controllo o ad assicurare all'erario i proventi dell'attività di controllo, di quelle di semplificazione con effetti positivi sul gettito o che dispongono l'anticipo di gettito futuro. Ad esse devono aggiungersi le disposizioni che riguardano i giochi e le misure alle quali non sono associate effetti di variazione del gettito.

Tra i provvedimenti che prevedono aumenti di aliquote, i maggiori risultati attesi derivano dall'incremento dell'Irap per banche ed assicurazioni, e soprattutto dell'imposta di bollo sui conti di deposito titoli: una misura che da sola spiega il 40 per cento del maggior prelievo del quadriennio, che dal 2013 sarà differenziato in base alla consistenza dei depositi. Si tratta di un prelievo capitario che, per tali caratteristiche, è destinato ad esercitare la sua maggiore incidenza sui risparmiatori minori. Ciò potrebbe determinare uno spostamento verso forme di investimento non incise dal tributo, con conseguente attenuazione degli effetti stimati in termini di gettito.
Di rilievo anche le misure dirette a potenziare le attività di controllo. Il maggior gettito atteso (circa 1 miliardo a regime) è previsto provenire da provvedimenti intesi ad ampliare e migliorare le basi informative dell'amministrazione finanziaria (in materia di compilazione dei modelli relativi agli studi di settore, di operazioni rilevanti da comunicare da parte delle società che gestiscono carte di credito, di codice fiscale da indicare negli atti giudiziari). Nelle stime di maggior gettito formulate in sede di relazione tecnica si sottolinea l'effetto di deterrenza di tali novità e la spinta che ne deriverebbe dal lato della *compliance*. Effetti condivisibili di una attività da cui

potranno derivare modifiche strutturali del prelievo che sarà necessario monitorare a consuntivo.

Significativo (circa 900 milioni, complessivamente, a regime) il risultato atteso dalle misure dirette ad assicurare all'Erario i proventi dell'attività di controllo. Si tratta dell'eliminazione dell'obbligo di garanzia per gli istituti definitori della pretesa tributaria e della razionalizzazione dei procedimenti di irrogazione delle sanzioni. Anche in questo caso i proventi previsti sono di un certo rilievo e sono ascritti alla previsione di una positiva e rapida ricaduta delle novità introdotte sia sulla *compliance* dei contribuenti, sia sui meccanismi che governano l'attività giudiziaria e l'"ordine" di soddisfacimento dei creditori (razionalizzazione dei privilegi attribuiti ai crediti tributari).

Circa 1,4 miliardi derivano dalle misure di semplificazione. Si tratta in particolare della revisione (a partire dal 2014) dei coefficienti di ammortamento e del regime proposto per i "contribuenti minimi". Quest'ultimo è trasformato in un sistema a sostegno della imprenditoria giovanile con l'ampliamento dei benefici (dal 20 per cento al 5 per cento l'imposta sostitutiva), ma restringendo la platea dei potenziali interessati (da 600 mila a 25 mila) e fissando un limite quinquennale all'utilizzo del regime agevolato. Una scelta positiva in termini di sostegno della nuova imprenditoria giovanile ma che, tuttavia, richiama anche l'opportunità di una più organica riflessione volta a salvaguardare nel nostro ordinamento la presenza di un sistema semplificato per i numerosi piccoli operatori.

Oltre 1 miliardo nel quadriennio è atteso da provvedimenti che dispongono anticipi di gettito futuro. Si tratta, ad esempio, delle misure che consentono il riallineamento dei valori relativi all'avviamento e ad altre attività immateriali, una tipologia d'intervento già più volte sperimentata per ottenere gettiti significativi e immediati (in questo caso oltre 500 milioni nel 2011). Tra le misure di acquisizione anticipata di gettiti futuri va ricordata anche la definizione agevolata delle liti fiscali pendenti cui è anche associata una riforma del contenzioso tributario che mira a risolvere in sede amministrativa le controversie di minor valore ed a maggiormente professionalizzare i giudici tributari, inasprendo nel contempo il regime delle incompatibilità.

Con le numerose misure relative ai giochi (500 milioni, a partire dal 2011) si punta a combinare diversi aspetti: la lotta all'evasione, un ampliamento dei giochi esistenti e

forme di prelievo che non evochino l'idea dell'"imposta". Si tratta di misure non nuove di cui andranno verificati per i nuovi giochi i margini effettivi di acquisizione del gettito anche in considerazione del rendimento decrescente, a parità di volume, della raccolta lorda.

RIQUADRI

Riquadro 1 - Razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica

Gli interventi in materia di razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica si articolano sostanzialmente: a) nel completamento della disciplina del sistema nazionale di valutazione dell'istruzione scolastica; b) nella riduzione del numero delle istituzioni scolastiche autonome a parità di numero dei punti di erogazione del servizio; c) nel congelamento nell'anno scolastico 2012-2013 delle dotazioni organiche del personale relative al precedente anno scolastico; d) nel ripristino del limite massimo dell'organico dei docenti di sostegno previsto nella legge 244/2007 (art. 2, commi 413 e 414) ed infine e) nella nuova disciplina per il personale permanentemente inidoneo alla propria funzione per motivi di salute e collocato fuori ruolo.
Tali disposizioni appaiono coerenti con gli obiettivi di riorganizzazione del settore affidati al Piano programmatico adottato dal MIUR in attuazione dell'art. 64 della legge 122/2008 del quale affrontano alcuni snodi problematici concernenti: la razionalizzazione della rete scolastica e l'andamento in crescita dei posti di sostegno, nonché, sempre in tema di gestione del personale, la mobilità del personale docente permanentemente inidoneo. Qualche incertezza si sottolinea invece in ordine alla loro effettiva funzionalità al pieno conseguimento degli obiettivi finanziari sottesi alle politiche di contenimento delle spese, cifrati dall'art. 64 della legge 133 del 2008, in 456 milioni di
euro per l'anno 2009, 1.650 milioni di euro per l'anno 2010, 2.538 milioni di euro per l'anno 2011 e 3.188 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.

Le disposizioni concernenti il sistema nazionale di valutazione, danno concreta attuazione al sistema delineato nella legge 10 del 2011 ed articolato nell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) – istituto già soppresso e trasformato in Agenzia (Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica – ANSAS) dalla legge 296 del 2006 (art. 1, commi 610 e 611) - nell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione e nel corpo ispettivo, riorganizzato all'interno del MIUR. L'intervento ha ad oggetto l'avvio di un programma straordinario di reclutamento presso l'ANSAS e l'INVALSI da concludersi entro il 2012 con contestuale nuova soppressione dell'ANSAS e ripristino dell'INDIRE quale ente di ricerca con autonomia scientifica, finanziaria, patrimoniale, amministrativa e regolamentare. La conseguente abrogazione dell'art. 1, commi 610 e 611, istitutivo dell'ANSAS, travolge anche lo schema del regolamento di riordino dell'ente che, in attuazione della disposizione normativa abrogata, prevedeva l'inquadramento nell'organico dell'ente di una parte del personale scolastico comandato; personale destinato, pertanto, a rientrare in servizio nel comparto di appartenenza.
La tenuta finanziaria degli oneri conseguenti alle nuove assunzioni viene pertanto rivenuta nei risparmi di spesa quantificati in termini di minori oneri per il personale supplente conseguente al rientro in servizio del personale scolastico comandato. A fronte di tali nuove disponibilità, quantificate nella relazione tecnica in 9,8 milioni, appare opportuna una più dettagliata quantificazione degli oneri derivanti dalle nuove assunzioni del personale che, inquadrato nel comparto degli enti di ricerca, fruisce di un trattamento economico maggiore e diversamente strutturato rispetto al personale del comparto scuola. Ciò anche alla luce della definizione del complesso delle risorse da destinare al finanziamento del sistema di valutazione che, a decorrere dal 2013, confluiranno nel Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca.

Le disposizioni concernenti la riduzione delle istituzioni scolastiche si articolano, da un lato, nella aggregazione in istituti comprensivi della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado (con la conseguente soppressione delle

istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di primo grado) e, dall'altro, nella previsione della reggenza, in luogo dell'assegnazione di un dirigente scolastico, delle istituzioni autonome costituite con un numero di alunni inferiore alle 500 unità.
L'aggregazione in istituti comprensivi delle scuole del primo ciclo risponde ad una effettiva esigenza di continuità didattica, confermata nel tempo dal progressivo incremento di tali istituti (a fronte della conseguente flessione dei circoli didattici e delle scuole secondarie di primo grado) che ha, anche, suggerito il riallineamento degli stessi programmi di spesa del MIUR all'organizzazione effettiva delle autonomie scolastiche.
L'effettiva funzionalità di tali interventi in ordine agli obiettivi di razionalizzazione della rete scolastica definiti nel piano programmatico adottato in attuazione del più volte richiamato art. 64 della legge 133/2008, va tuttavia valutata, da un lato, in relazione alla competenze in materia di determinazione della rete scolastica attribuite alle Regioni (cfr Sentenza Corte Costituzionale n. 200 del 2009) – i cui piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche non hanno consentito nell'anno scolastico 2010-2011 di centrare gli obiettivi previsti nel piano programmatico[1] - e, dall'altro, alla luce dello schema di regolamento recante "Norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti" che, attribuendo una propria autonomia agli istituendi CPIA (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti), verrà di fatto ad assorbire le autonomie risparmiate.

Le disposizioni sugli organici del personale docente e amministrativo prevedono che per l'anno scolastico 2012-2013 le dotazioni organiche del personale docente, ATA ed educativo non possano superare quelle relative all'anno scolastico 2011-2012 e che per ogni annualità sia assicurata la quota delle economie lorde di spesa indicate dall'art. 64, commi 6 e 9 della legge 133/2008, confermando, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, la clausola di salvaguardia contenuta nella legge 296/2007 (art. 1, comma 621, lett. b).
L'intervento, finalizzato al consolidamento delle riduzioni di personale scolastico previste per il triennio 2009-2011 (ultimo anno nel quale sono previste consistenti riduzioni di organico), va valutato alla luce degli effettivi risultati conseguiti negli anni scolastici di riferimento. A fronte del positivo risultato dell'anno scolastico 2008-2009[2], maggiori sono infatti risultate le difficoltà, negli anni scolastici successivi, nel raggiungere gli ambiziosi obiettivi delineati nell'ambito del programma di razionalizzazione di cui all'art. 64 della legge 133 del 2008[3]. Minori sono pertanto risultate le economie effettivamente realizzate rispetto alle quantificazione indicate nella relazione tecnica della citata legge[4].

Tali difficoltà nel realizzare gli obiettivi di riduzione – accanto al primo avvio della riforma

[1] A fronte, infatti, della prevista soppressione di 455 autonomie scolastiche, necessarie per raggiungere l'obiettivo previsto dal Piano programmatico (700 autonomie), le Regioni, nell'anno scolastico 2010-2011, hanno consentito la riduzione di solo 101 unità, mentre nessuna riduzione ha interessato i punti di erogazione del servizio.
[2] La certificazione operata dal MEF, in termini di unità a tempo pieno equivalente, ha registrato, relativamente all'anno scolastico 2008-2009, una riduzione di posti pari, nel complesso a 14.970 unità (a fronte delle previste 13.000 unità) con una maggiore riduzione rispetto alle previsioni di 1.970 posti.
[3] L'anno scolastico 2009-2010 ha registrato, nel complesso, una riduzione complessiva di 55.343 unità (a cui vanno aggiunti 324 dirigenti scolastici in relazione alla diminuzione delle istruzioni scolastiche), a fronte delle 57.267 previste, nell'ambito delle quali significativo appare lo scostamento relativo al personale docente con una differenza di 2.400 unità. Analoghe difficoltà si sono registrate nell'anno scolastico 2010-2011, nel quale la rilevazione effettiva del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio e riferita, in attesa di dati definitivi, al periodo maggio 2010-marzo 2011) ha evidenziato, ad oggi, una riduzione del personale docente pari a 18.000 unità (a fronte delle 25.600 riduzioni previste) e del personale amministrativo pari a 13.940 unità (a fronte delle previste 15.170).
[4] A fronte di economie previste per l'anno scolastico 2010/2011 pari a 845 milioni, si rilevano, sulla base di dati tuttavia ancora non definitivi, economie effettive pari a 573,82 milioni (che salgono a 584,43 considerando il trattamento medio del personale comprensivo degli incrementi contrattuali nel frattempo intervenuti).

degli ordinamenti scolastici (limitato alle prime classi) e alla mancata riorganizzazione della rete scolastica – si riconducono, in particolare, agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte Costituzionale 80/2010 in materia di posti di sostegno, che ha dichiarato incostituzionali le disposizioni contenute nell'art. 2, commi 413 e 414 della legge 244 del 2007 nella parte in cui fissavavano un limite massimo al numero dei posti di sostegno ed escludevano la possibilità, già prevista nella legge 449 del 1997, di assumere insegnanti di sostegno in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito nella normativa statale[5].
L'intervento contenuto nel DL conferma il limite massimo dell'organico dei docenti di sostegno previsti dai commi 413 e 414 dell'art. 2 della legge 244 del 2007[6], ripristinando tuttavia, nel rispetto della sentenza della Corte Costituzionale, l'istituto delle deroghe nell'assegnazione dei posti di sostegno agli alunni per i quali viene certificata una particolare gravità dell'handicap. La norma stabilisce, inoltre, una diversa organizzazione dell'utilizzo dell'organico dei docenti di sostegno e attribuisce, nell'ambito delle risorse assegnate per la formazione del personale docente, una priorità agli interventi formativi sulle modalità di integrazione degli alunni disabili.
Considerati i tempi necessari per progettare ed avviare i condivisibili interventi formativi, si sottolinea una possibile sottostima degli effetti, a livello finanziario, derivanti dalla concreta attuazione degli interventi previsti, in relazione all' andamento in continuo e progressivo aumento della popolazione scolastica (7.817.796 alunni nell'anno scolastico 2010-2011) e alla forte crescita degli alunni con disabilità, passati, negli ultimi anni scolastici, dalle 173.692 unità del 2006-2007 alle 188.456 unità del 2010-2011[7]. La difficoltà nel mantenere l'organico di sostegno entro i limiti massimi reintrodotti con le disposizioni in esame (assegnazione di un docente ogni due alunni disabili) emerge dai dati relativi al recente anno scolastico 2010-2011 nel quale, a fronte di una consistenza di posti istituiti nell'organico di fatto pari a quella relativa all'anno scolastico 2009-2010, l'applicazione della citata sentenza della Corte Costituzionale ha comportato un incremento di oltre 4.400 posti di sostegno.

Quanto infine alle disposizioni concernenti il personale docente permanentemente inidoneo alla propria funzione per motivi di salute e collocato fuori ruolo, la mobilità volontaria all'interno del comparto e quella obbligatoria intercompartimentale, pur contribuendo ad una razionalizzazione dell'utilizzo del personale della scuola, non sembrano contribuire direttamente al conseguimento dei risparmi di spesa previsti dall'art. 64 della legge 133 del 2008. L'intervento, che interessa una limitata quota di personale (nell'anno scolastico 2010-2011 i docenti collocati fuori ruolo, anche per cause non relative a problemi di salute, sono circa 4.700), garantisce infatti agli interessati l'eventuale maggior trattamento economico e presuppone, nel caso in cui si opti per la mobilità intercompartimentale, l'individuazione dei posti presso le altre amministrazioni pubbliche in cui possano essere meglio utilizzare le professionalità del predetto personale, nonché il rispetto dei sempre più rigidi vincoli assunzionali previsti dalla legislazione vigente.

[5] Tali disposizioni, limitatamente ai disabili che si trovano in condizioni di particolare gravità, sono state ritenute incompatibili con il nucleo indefettibile di garanzie tra cui il riconoscimento del diritto a quelle misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione.
[6] La legge 244 del 2007 (art. 2, commi 413 e 414) ha previsto, nell'ottica di garantire un rapporto medio nazionale di un insegnante per due alunni diversamente abili, che il numero dei posti degli insegnanti di sostegno a decorrere dall'anno scolastico 2008-2009 non possa superare complessivamente il 25 per cento del numero delle sezioni e delle classi previste nell'organico di diritto dell'anno scolastico 2006-2007 (comma 413) e che la dotazione organica di diritto dei docenti di sostegno sia progressiva rideterminata nel triennio 2008-2011 fino al raggiungimento nell'anno scolastico 2010-2011 di una consistenza organica pari al 70 per cento del numero dei posti di sostegno attivati nell'anno scolastico 2006-2007, abrogando, nel contempo, la possibilità di assegnare insegnati di sostegno in deroga alle citate disposizioni di cui al'art. 40, comma 1 della legge 449 del 1997,
[7] L'aumentata presenza di alunni con disabilità ha diverse spiegazioni: una più diffusa cultura dell'integrazione nella società e nelle famiglie, uno sviluppo delle diagnosi cliniche, una più efficace rilevazione di patologie, la certificazione di situazioni non rilevate o sottovalutate, una più prolungata presenza nel sistema scolastico.

Riquadro 2. Il Patto territoriale

I buoni risultati conseguiti nel 2010 vanno valutati tenendo conto dell'esito positivo delle prime sperimentazioni del Patto regionalizzato. I dati del monitoraggio mostrano che, rispetto al 2009, l'entità finanziaria dei pagamenti autorizzati dalle Regioni agli enti locali è cresciuta, ma si è distribuita diversamente tra Province e Comuni: le prime hanno ottenuto un beneficio di circa 200 milioni in più rispetto allo scorso anno e ciò ha comportato che oltre i due terzi dell'ammontare complessivo di agevolazioni è frutto dell'intervento regionale, mentre nei Comuni la quota svincolata è passata da 213 milioni del 2009 a 160 milioni; si è ridotto anche il numero di Comuni che ha avuto accesso al beneficio (da 337 a 204), ma è aumentato, in percentuale, il numero degli enti per i quali l'esclusione di questi pagamenti è divenuta determinante ai fini del rispetto dell'obiettivo. La contrazione della quota concessa ai Comuni, risultante dal monitoraggio, va letta alla luce dell'evoluzione che, limitatamente ad alcuni ambiti territoriali, ha avuto il patto regionale orizzontale[8].

Tavola R2.1

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE AUTORIZZATI DALLE REGIONI

(migliaia di euro)

Regione	Enti che hanno effettuato pagamenti autorizzati dalla Regione	Enti che hanno rispettato il patto grazie all'esclusione dei pagamenti autorizzati dalla Regione	Spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti	Pagamenti autorizzati dalla Regione ai sensi art. 7quater l. 33/09	inc% dei pagamenti autorizzati sulla spesa capitale al netto delle concessioni	pagamenti conto capitale al netto concessioni relativi a tutti i Comuni della regione	Inc % dei pagamenti autorizzati sul totale dei pagamenti in conto cap al netto delle concessioni
			a	*b*	*c=b/a*	*d*	*e=b/d*
Abruzzo	1		321	4	1,2	197.068	0,0
Basilicata	3	1	14.414	3.843	26,7	98.327	3,9
Calabria	6	5	11.561	1.377	11,9	223.303	0,6
Campania	2	2	7.745	1.405	18,1	930.832	0,2
Emilia-Romagna	25	21	62.712	35.757	57,0	654.272	5,5
Lazio	2	1	6.458	986	15,3	421.448	0,2
Liguria	1		3.515	71	2,0	327.768	0,0
Lombardia	13	4	30.828	2.186	7,1	1.516.318	0,1
Piemonte	112	89	343.251	47.268	13,8	635.571	7,4
Puglia	2	2	2.725	657	24,1	477.708	0,1
Sardegna	1		2.247	104	4,6	338.539	0,0
Sicilia	9	4	11.580	4.412	38,1	570.938	0,8
Toscana	19	15	255.214	59.692	23,4	729.905	8,2
Umbria	3	2	42.333	1.698	4,0	287.509	0,6
Veneto	5	4	13.294	459	3,5	779.729	0,1
Italia	204	150	808.198	159.919	19,8	8.418.249	1,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Già nel 2010, infatti, al Patto regionale c.d. verticale si sono affiancate le prime sperimentazioni di Patto c.d. orizzontale, previsto dall'art. 77-ter, comma 11, della legge 133/2008 e confermato nella legge 42/2009 di delega in materia di federalismo fiscale,

[8] Sul travaso di risorse dai Comuni alle Province gioca un ruolo fondamentale il meccanismo del Patto regionalizzato deliberato dalla regione Lazio, che ha messo a disposizione degli enti locali 152 milioni (recuperati dal proprio obiettivo di cassa) ripartendoli in senso "verticale" tra le Province; queste, a loro volta avrebbero messo a disposizione dei Comuni una parte del beneficio ricevuto attraverso un meccanismo di compensazione orizzontale.

che dà facoltà alle Regioni di adattare le regole dettate dalla disciplina nazionale alla diversità e specificità delle situazioni finanziarie degli enti locali del proprio territorio.

Le Regioni che risulta abbiano provveduto a deliberare una disciplina in deroga rispetto alle regole nazionali sono: il Piemonte (regione pilota già nel 2009), la Toscana, il Lazio, l'Emilia Romagna e la Sardegna (per queste ultime due Regioni la disciplina è stata introdotta a fine 2010 per l'anno 2011).

Seppure con tempistiche e modalità differenti sul territorio nazionale, questo nuovo strumento per la gestione del meccanismo che garantisce il contributo delle amministrazioni territoriali al miglioramento dei saldi di finanza pubblica sta muovendo i primi passi, giusto nel momento di passaggio al sistema federale che ridisegna i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

Per le Regioni partite già nel 2010 si è trattato di una sorta di sperimentazione, con risultati ancora limitati in termini di enti che hanno partecipato alla procedura di compensazione e di spazi finanziari recuperati. Non sempre, infatti, si è realizzata una condizione di equilibrio tra enti disposti a cedere e quelli nella necessità di richiedere margini finanziari; in altri casi, gli enti con fabbisogno finanziario sono risultati carenti sotto il profilo dei requisiti necessari per accedere al beneficio. In Piemonte con il meccanismo della compensazione tra enti locali sono stati redistribuiti 3,7 milioni, in Toscana 871 mila euro e nel Lazio 115,1 milioni.

Per quanto riguarda la normativa regionale con la quale è stata data attuazione all'art. 77-ter, comma 11, del DL 112/2008 ed all'art. 17 lett. c) della legge 42/2009 si rinvia alla rassegna proposta nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2011, in questa sede torna a sottolinearsi l'importanza crescente che va assumendo la regione quale cabina di regia per garantire la coerenza degli interventi disciplinati a livello territoriale, per attivare azioni organiche dalla programmazione alla realizzazione delle opere pubbliche, nonché per definire un sistema di regole e di parametri che consenta di individuare la concreta capacità di utilizzo delle risorse da parte delle autonomie locali e di sfruttarla pienamente.

D'altra parte, però, si ribadisce la criticità insita in modelli di coordinamento regionale molto diversificati tra loro in cui il ruolo della regione, in alcuni casi, è soltanto quello di redistribuire le eccedenze ed i fabbisogni finanziari degli enti, mentre in altri casi, si delinea come coordinamento forte della finanza locale attraverso il quale dare attuazione ad un sistema di vincoli parallelo e aggiuntivo rispetto a quello nazionale e la regione si pone quale unico referente del Patto territoriale e soggetto garante della flessibilizzazione delle regole nel rispetto della stabilità dei saldi aggregati.

L'interazione tra i diversi modelli operativi che, da ora in avanti, esprimeranno la regola fiscale che disciplina il concorso del mondo delle autonomie al risanamento dei conti pubblici, si fa dunque complesso e richiede una non semplice sinergia degli strumenti nazionali e regionali.

A tale scopo sarà di fondamentale ausilio il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 1, comma 141 della legge di stabilità del 2011 (che risulta essere stato licenziato dai tavoli tecnici della Conferenza Unificata) e che dovrebbe indicare le linee guida a presidio dell'unitarietà del sistema Patto nonostante le sue differenti declinazioni territoriali.

Da non sottovalutare, infine, in tale contesto, la strategicità di un sistema di monitoraggio centrale, che faccia da collettore di tutte le informazioni di provenienza locale e regionale e che sia in grado di interfacciarsi con i controlli e le verifiche attivati a livello regionale.