



Corte dei Conti

**PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO 2011 SUL COORDINAMENTO
DELLA FINANZA PUBBLICA**

1. Come ha già ricordato il Presidente Giampaolino, il 2010 ha fatto segnare una netta inversione di tendenza rispetto all'esercizio 2009, quando il PIL, in ragione della profonda recessione in cui era scivolata l'Italia, al pari dell'intera Europa, era caduto del 5,2% in termini reali. Ciò obbligava il Governo ad assumere provvedimenti anti-crisi che, nonostante il ricorso a misure straordinarie sul versante delle entrate, di fatto, sostanzialmente annullavano il risparmio di spesa prima atteso per il 2009, obbligando ad allontanarsi dai valori programmatici fissati.

Nel Rapporto dello scorso anno la Corte osservava, a consuntivo, come il quadro di finanza pubblica, rimodulato dal Governo in considerazione della recessione dell'economia, avesse tuttavia mostrato una sostanziale tenuta.

2. Ben diverso il quadro di riferimento del 2010: il PIL è cresciuto, sia pure nella misura modesta dell'1,3%, mentre sono nettamente migliorati i saldi di finanza pubblica, con l'indebitamento sceso dal 5,4 al 4,6% del PIL, facendo registrare un risultato persino migliore dell'obiettivo programmato del 5%. Anche nel confronto europeo, la correzione del disavanzo è stata più rapida.

Essendo venute meno le esigenze di sostegno straordinario dell'economia, le misure di correzione del DL 112/2008 sono tornate ad incidere sulla dinamica della spesa, consentendo di ottenere risultati di particolare rilievo nel controllo della finanza pubblica. Le entrate, pur rimanendo al di sotto dei valori programmatici, sono aumentate rispetto al 2009. Soprattutto, va rimarcato che, per la prima volta, le spese si sono ridotte, non solo in quota di Pil, ma in valore assoluto, segnando una flessione superiore di oltre 14 miliardi rispetto a quanto previsto dal Governo.

Tra il 2000 e il 2009 la spesa pubblica primaria era aumentata del 5% in media all'anno, accrescendo l'incidenza sul prodotto di quasi otto punti. Nel 2010 si riduce sia la spesa primaria che quella totale. La contrazione, per la prima volta da molti decenni, riguarda tanto la spesa statale quanto quella delle amministrazioni locali (se dai conti regionali si scorpora la spesa sanitaria, che risponde a meccanismi di espansione più rigidi). Si

riducono anche le spese per il personale pubblico e si ridimensiona drasticamente la crescita inerziale della spesa per redditi (il c.d. slittamento salariale). Anche se i trasferimenti agli enti di previdenza aumentano un po' più del previsto (del 18, in luogo del 16,5%), la crescita della spesa per pensioni ed altre prestazioni scende dal 5,2 al 2,3% e le spese degli enti di previdenza e assistenza variano in linea con le previsioni (+2,2, +2,3%).

E' naturale interrogarsi sulla portata di tale positivo mutamento di rotta. E' naturale voler verificare se si sia di fronte ad un episodio isolato, determinato da circostanze favorevoli, magari di natura meramente contabile, o se, invece, si tratti del segnale di una più solida tendenza verso un abbassamento strutturale del livello della spesa pubblica. E' un compito al quale non può sottrarsi un'istituzione come la Corte dei conti, che, proprio per la sua posizione costituzionalmente garantita di neutralità e di terzietà, ha la responsabilità di dover offrire elementi oggettivi e non controversi di valutazione a chi, dal Governo come dall'opposizione, ha la responsabilità di effettuare le scelte di finanza pubblica.

Per tentare di rispondere all'interrogativo, il Rapporto si sviluppa nella logica di offrire una valutazione ad ampio raggio dell'evoluzione registrata nei conti pubblici del 2010. Da un lato, infatti, si esaminano diffusamente gli andamenti delle entrate e, sul fronte della spesa, quelli che emergono dalla gestione del bilancio dello Stato e, distintamente, dalla finanza decentrata; dall'altro, i risultati conseguiti vengono analizzati con riferimento agli strumenti di intervento adottati, consentendo in tal modo di esprimere un giudizio sull'efficacia, anche in prospettiva, delle strategie di riequilibrio e, se del caso, di segnalare criticità e distorsioni da superare.

3. A premessa di questa analisi, il rapporto propone alcune riflessioni di ordine generale e preliminare. Anzitutto, si sofferma sulla considerazione dell'eredità dei condizionamenti dovuti agli effetti permanenti causati dalla *grande recessione* del 2008-2009, evidenziando come si sia verificata una perdita permanente di prodotto, calcolata, a fine 2010, in 140 miliardi e prevista crescere a 160 miliardi nel 2013.

Si nota, poi, che gli andamenti del 2010, per quanto positivi e - con riferimento alle spese - finanche straordinari nella prospettiva storica di lungo periodo, conservano comunque un'innegabile criticità: la dimensione della spesa totale sul prodotto resta quasi 3 punti al di sopra del valore del 2007 (3,5 punti per la sola spesa corrente) e il ripristino dei valori programmatici necessita di una consistente azione di natura discrezionale. Coerente con quest'analisi appare, quindi, la decisione, assunta con il DL 78/2010, di rafforzare la manovra correttiva del DL 112/2008, portando la correzione complessiva ad un valore di quasi 60 miliardi.

La fine della recessione economica non comporta, quindi, il ritorno ad una gestione *ordinaria* del bilancio pubblico, richiedendosi piuttosto sforzi anche maggiori di quelli finora accettati.

Tanto più che va tenuto conto delle implicazioni dell'inasprimento dei vincoli europei, ed in particolare della nuova regola, assistita da apposita sanzione di tipo praticamente automatico, secondo la quale i paesi che registrano un rapporto fra debito pubblico e prodotto superiore al 60% dovranno ridurre lo scarto fra il dato effettivo e questo valore-soglia di un ventesimo all'anno (del 3% all'anno, pari, oggi, a circa 46 miliardi nel caso dell'Italia). Le simulazioni presentate nel Rapporto segnalano, a tal riguardo, come, con l'ipotizzata continuazione di tassi di crescita molto modesti, il rispetto dei nuovi vincoli europei richieda un aggiustamento di dimensioni paragonabili a quello realizzato nella prima parte degli anni novanta, per l'ingresso nella moneta unica. A differenza di allora, però, gli elevati valori di saldo primario andrebbero conservati nel lungo periodo, rendendo permanente l'aggiustamento sui livelli della spesa, oltre che impraticabile qualsiasi riduzione della pressione fiscale, con la conseguente obbligata rinuncia ad esercitare per questa via un'azione di stimolo sull'economia.

La simulazione evidenzia quanto impervio sia il percorso che la finanza pubblica italiana è chiamata a seguire nei prossimi anni per rispettare i vincoli europei e rendere possibile una crescita economica più sostenuta: non è sufficiente che la spesa primaria rimanga costante in rapporto al prodotto, e neanche che rimanga costante in termini

reali. E' necessario che si riduca in termini reali rispetto al livello, già compreso, previsto nel DEF per il 2014. Non essendo, quindi, sufficiente limare ulteriormente al margine la spesa pubblica, occorre interrogarsi su quelli che possono realisticamente essere i nuovi confini ed i nuovi meccanismi dell'intervento pubblico nell'economia.

Quanto il sentiero sia stretto emerge, peraltro, anche dalla riflessione, che il Rapporto analiticamente svolge, sull'impostazione della manovra di bilancio, necessariamente centrata sul contenimento della spesa, oltre che sul controllo dell'andamento delle entrate. A più riprese, infatti, si sottolinea come il ridimensionamento dei programmi di spesa si sia concentrato, soprattutto nelle Amministrazioni locali, sugli investimenti.

E' pacifico che si tratta di una soluzione non efficiente, sicuramente non voluta, ma solo subita. Pur non dovendosi, tuttavia, ignorare gli effetti dei limiti imposti alla capacità di spesa in conto capitale - al di là e prima ancora che dai tagli - dall'inadeguatezza di procedure, di progettazione e di monitoraggio. Positivo è che alla rimozione di alcuni di questi limiti sia finalizzato il recente decreto sullo sviluppo.

4. La complessità della prospettiva non deve, tuttavia, far sottovalutare quanto rilevavo all'inizio sull'importanza del risultato che la finanza pubblica ha conseguito, nel 2010, nella gestione dei conti ai diversi livelli di governo, rendendo evidente che, grazie alle misure di rafforzamento e di progressivo adattamento, gli strumenti di regolazione sono stati muniti di un'efficacia non sempre riscontrata nel recente passato.

Come ho già avuto modo di anticipare, nella seconda parte del rapporto è contenuta una serie di dettagliate analisi, volte proprio a verificare quanto gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica fin qui apprestati appaiano in grado di contribuire anche per il futuro al mantenimento dell'equilibrio dei conti pubblici ed insieme ad un'auspicabile accelerazione della crescita.

Prima di dare sommariamente conto dei risultati di queste analisi, mi corre obbligo di ribadire quanto già ricordato dal Presidente Giampaolino sulle difficoltà che presenta

una verifica di questo tipo, per l'insufficienza degli elementi di informazione necessari, non solo *ex ante*, ma anche *ex post*, per poter chiaramente separare gli effetti sostanziali delle misure discrezionali dagli andamenti che, anche ove orientati nella stessa direzione, sono, invece, riconducibili a fattori di natura affatto diversa (relativi, ad esempio, a particolari criteri e regole di riclassificazione e di contabilizzazione). Esiste attualmente un vuoto e uno squilibrio. Nel momento della presentazione-approvazione di provvedimenti di finanza pubblica, abbiamo, forse anche in eccesso, analisi, misurazioni, proiezioni e dibattiti. Ma c'è, poi, la quasi totale mancanza di rilevazioni, verifiche, stime, relazioni e studi dedicati a verificare *a posteriori* se, quanto e come abbiano in realtà funzionato gli strumenti impiegati.

A puntualmente testimoniare la mancanza di informazioni a consuntivo sono anche i limiti del tentativo che viene effettuato nel Rapporto di fornire un riscontro *ex post* degli effetti ottenuti con gli interventi dal lato delle entrate: lo si è dovuto limitare ad un numero molto ristretto di misure, soprattutto in materia di minori entrate, per le quali è stato peraltro possibile confermare l'elevato grado di realizzazione degli obiettivi.

5. I risultati del 2010 registrano un'apprezzabile ripresa delle entrate tributarie, con una chiara inversione di tendenza rispetto agli andamenti cedenti del biennio precedente. Particolarmente vivace è stata la dinamica delle imposte indirette, più tempestiva nel registrare i mutamenti in ragione dei più diretti ed immediati legami con la base imponibile di riferimento. In direzione opposta ha, invece, agito il venir meno delle entrate *una tantum* che, con il riallineamento dei valori contabili per l'adozione dei principi IAS e lo scudo fiscale, avevano impresso una forte spinta alle entrate in conto capitale del 2009. In presenza della sostanziale invarianza della pressione tributaria, ciò positivamente evidenzia un consolidamento strutturale del livello del gettito.

Dietro l'evidenza dei dati aggregati, il Rapporto cerca di mettere a fuoco i problemi di funzionamento del sistema impositivo, allo scopo di valutarne le più recenti evoluzioni e di esaminare gli strumenti d'intervento adottati, verificandone l'efficacia e l'incidenza sui risultati di gettito realizzati e realizzabili in futuro.

L'obiettivo perseguito negli ultimi anni in materia di entrate è stato chiaramente quello di mantenerne elevato il livello complessivo, senza, però, accrescere la pressione tributaria da gestione ordinaria. Gradualmente abbandonato (e comunque drasticamente ridotto) il ricorso alle entrate *una tantum*, alle entrate extra tributarie e alle dismissioni di attivi pubblici, la politica di reperimento di nuove entrate ha puntato soprattutto sull'intensificazione e sul potenziamento delle attività di contrasto all'evasione. Ma anche sull'ulteriore promozione delle attività di gioco e sull'efficientamento dell'attività di riscossione, insieme con l'incentivazione delle anticipazioni e dei recuperi di pagamento. Da ultimo, è stato aggiunto l'obiettivo del ridimensionamento dell'erosione delle basi imponibili.

L'analisi dei risultati conseguiti conferma l'efficacia degli strumenti utilizzati, anche se interrogativi si pongono sulla loro capacità di assicurare anche per il futuro la tenuta del livello complessivo delle entrate. Ciò vale per i proventi da giochi e per i risultati in materia di riscossione, per i quali sono da attendersi difficoltà via via maggiori per continuare a realizzare gettiti significativamente crescenti. Ma richiede particolare attenzione soprattutto per ciò che riguarda il gettito derivante dal contrasto all'evasione, un tema sul quale nel rapporto è stata svolta, con la piena collaborazione dell'Amministrazione, un'analisi per quanto possibile completa ed approfondita, giustificata, in questo contesto, dal ruolo preponderante che nelle previsioni sul gettito tributario questa componente è andata progressivamente assumendo: circa 63 miliardi, il 58,5 per cento delle maggiori entrate nette complessive stimate dal 2006 al 2013, ma con un "crescendo" che, nelle manovre 2009 e 2010, attribuisce alla lotta all'evasione la quasi totalità delle maggiori entrate previste.

Nel Rapporto sono documentate le dimensioni del fenomeno: come stimato dall'ISTAT, l'economia sommersa potrebbe aver raggiunto nel 2008 la quota del 17,5% del PIL (ossia 275 miliardi), interrompendo la tendenza al ridimensionamento avviata sette anni prima; secondo le stime del Dipartimento delle finanze, nel 2009 la differenza fra base effettiva ed imponibile teorico dell'IVA (*VAT gap*) supera il 36%, rapporto inferiore, tra i grandi paesi europei, solo a quello della Spagna, che ci sopravanza con oltre il 39%.

Oltre ad indicare le inaccettabili dimensioni della *non compliance*, ciò dimostra che gli spazi da recuperare a tassazione sono ancora molto ampi. Sotto questo profilo, appare del tutto giustificato continuare a porsi elevati obiettivi di maggior gettito da conseguire con un' appropriata azione di contrasto.

L'analisi svolta fornisce anche elementi che portano a positivamente valutare i risultati dell'azione conseguita, posto che l'indicatore dell'evoluzione dell'elasticità del gettito IVA rispetto all'aggregato delle risorse interne, dopo una caduta negli anni della crisi, è ripreso a crescere a partire dall'ultimo trimestre del 2009, indicando un recupero di *compliance*, ovvero di grado di adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria, in una prima fase anche più elevato rispetto al complesso dell'Eurozona. Da sottolineare, altresì, come dalle analisi svolte emergano anche una maggiore completezza ed accuratezza ed un maggior rigore con cui il fenomeno dell'evasione viene stimato nel nostro paese, rispetto a quanto avviene da parte degli altri paesi dell'UE e della stessa Commissione Europea.

La verifica si sposta, quindi, sulla valutazione dell'efficacia degli strumenti di contrasto ai quali si è fatto ricorso – dall'attività di accertamento agli studi di settore, dalle sanzioni amministrative a quelle penali – concludendo con la considerazione che, pur nel riconoscimento della necessità di una convinta ed efficace attività di repressione da condursi con i controlli, vada opportunamente valorizzata anche e soprattutto la predisposizione di misure e di azioni idonee a favorire il consolidamento di comportamenti di massa più corretti. In prospettiva, gli effetti finanziari del contrasto dell'evasione fiscale potranno continuare ad essere determinanti nella misura in cui si riuscirà a trovare il necessario equilibrio fra l'azione repressiva e l'induzione alla *tax compliance*.

Resta, d'altra parte, l'esigenza di accelerare e completare il percorso di ricognizione, riflessione e proposta di recente avviato dal Governo in vista di una riforma complessiva del sistema impositivo che tenga conto anche dei condizionamenti, così come delle opportunità, legati all'attuazione del federalismo fiscale. E' in tale quadro che si potranno concretamente verificare anche gli spazi di manovra per un incisivo

processo di ridimensionamento di esenzioni e di agevolazioni, finalizzato all'ampliamento delle basi imponibili.

6. Per quanto riguarda la valutazione dell'efficacia degli strumenti di contenimento della spesa, si è già visto quanto significativi siano stati i risultati conseguiti e si è accennato, altresì, alla principale distorsione che vi è associata – un'evoluzione non bilanciata, con la concentrazione dei tagli sulla spesa in conto capitale: con un andamento sostanzialmente invariato delle spese per interessi, la crescita della spesa corrente primaria rallenta vistosamente, con un incremento nel 2010 dell'1,3% (contro il 4,2% del 2009); le spese in conto capitale, invece, si riducono di oltre il 18 per cento.

La caduta delle spese in conto capitale è superiore alle stesse previsioni governative, ma, allo stesso tempo, non è del tutto sorprendente. Basti, in proposito, considerare che, fin dal 2002, i ripetuti provvedimenti che hanno disposto tagli, lineari o non, alla spesa statale non hanno salvaguardato gli investimenti e le spese in conto capitale, palesando un orientamento contraddittorio con gli impegni programmatici, di natura strutturale, verso il rilancio e l'accelerazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture. Nel Rapporto si evidenzia, anzi, come i tagli siano stati sempre proporzionalmente molto più severi per le spese in conto capitale. Fino ad arrivare, con il DL 112/2008, a sottoporre a tagli, per il 2010, poco più del 4 per cento delle spese correnti dello Stato al netto degli interessi, e, invece, oltre il 50 per cento della spesa in conto capitale.

Nell'ambito delle spese correnti, un importante risparmio di spesa è da attribuire, come si è già detto, alle spese di personale (che, a consuntivo, segnano un minor livello di oltre 3 miliardi rispetto alle previsioni) e ad un'ulteriore pesante limatura dei consumi intermedi, una voce di spesa ormai probabilmente prossima al *plafond* minimale per il funzionamento delle amministrazioni.

7. Nel 2010 si sono ridotte anche le uscite complessive delle amministrazioni locali: dell'1,9 per cento, contro una crescita, ugualmente dell'1,9 per cento dell'anno

precedente. Un andamento dovuto alla forte caduta della spesa in conto capitale, ma anche ad una spesa corrente tenuta su tassi di variazione (+1,1 per cento) ben al di sotto della variazione del Pil nominale. Al netto della spesa sanitaria (cresciuta nell'esercizio del 2,7 per cento), la spesa corrente segna anzi una sensibile flessione.

Si tratta di andamenti che trovano conferma nei risultati desumibili dall'esame del funzionamento dei meccanismi di coordinamento della finanza decentrata e ne testimoniano l'efficacia.

Secondo i primi dati del monitoraggio del Patto di Stabilità Interno, sia le regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale hanno nel 2010 rispettato gli obiettivi previsti. La spesa complessiva al netto della sanità si riduce dell'11 per cento in termini di pagamenti (del 10 in termini di impegni).

Eguale positivo il risultato ove si guardi ai comuni ed alle province. Per le province si realizza, per la prima volta, un saldo finale positivo, pari a 61,8 milioni. Viene centrato nel 2010 anche l'obiettivo dei comuni, che erano tenuti a conseguire un saldo di competenza mista per la prima volta positivo, con un concorso alla manovra complessiva di 2.350 milioni: non rispetta l'obiettivo solo il 2,2 per cento degli enti - la percentuale in assoluto più bassa mai registrata nelle pur differenti versioni del Patto, costituita soprattutto da enti con popolazione inferiore a 20 mila abitanti.

Il disavanzo di parte capitale (di poco superiore al miliardo) resta ampiamente al di sotto dell'avanzo di parte corrente (oltre 2,2 miliardi) e la spesa in conto capitale rimane ben al di sotto dei limiti consentiti dal Patto. Un evidente riflesso della scarsa capacità degli enti di programmare i pagamenti, oltre che della prudenza dettata dai vincoli del Patto e del disallineamento temporale tra stati di avanzamento delle opere e margini finanziari consentiti dal Patto alla base della flessione della spesa per investimenti. Come, peraltro, evidenziato dai dati relativi ai pagamenti rilevanti ai fini del Patto, che si confermano anche a livello di impegni.

8. Anche la spesa sanitaria si rivela, nel consuntivo 2010, inferiore alle previsioni: le uscite complessive hanno raggiunto i 113,5 miliardi, inferiori di oltre 1.500 milioni al dato previsto per l'anno e riconfermato, da ultimo, lo scorso settembre, nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Decisione di finanza pubblica. L'incidenza in termini di Pil si conferma, tuttavia, sui livelli del 2009, il 7,3 per cento, mentre è in crescita il peso sul complesso della spesa primaria.

Nonostante il numero delle regioni interessate da Piani di rientro salga da 8 a 10, il 2010 è l'anno in cui si riducono di quasi un terzo le perdite prodotte dal sistema, come frutto, principalmente, della contrazione dei costi registrata proprio in alcune regioni in piano di rientro. Si tratta di segnali incoraggianti per un sistema di responsabilizzazione delle regioni, fondato su un meccanismo di monitoraggio, attento sia a garantire la copertura dei disavanzi, che a prevedere interventi in grado di contrastare l'emergere di squilibri strutturali.

Va peraltro ricordato che il 2010 è anche un anno segnato ancora dalla evidente difficoltà di definire con precisione, almeno in alcune regioni, i confini entro cui misurare il risultato economico delle aziende sanitarie: riaffiorano perdite del passato anche in realtà in cui si erano da poco compiuti complessi processi di riordino e di valutazione delle condizioni patrimoniali, accompagnati da interventi finanziari di rilievo. Episodi che, ove ve ne fosse bisogno, pongono in maggior evidenza la necessità di poter contare al più presto su sistemi contabili omogenei e trasparenti, non solo nei criteri, ma nelle metodiche gestionali.

Con la definizione dei costi standard in sanità e con le altre modifiche introdotte con i decreti di attuazione del federalismo fiscale, si ha la sostanziale riconferma del modello frutto della sperimentazione gestionale sviluppata a partire dal 2000. In particolare, è riconfermato, nella sua configurazione attuale, il ruolo dei diversi tavoli di monitoraggio (Lea ed economico finanziario), così come è riconfermato il rapporto di questi con gli organismi politici e tecnici deputati al coordinamento.

E' auspicabile che l'affinamento delle informazioni disponibili e l'arricchimento degli indicatori di qualità dei Lea, utilizzati per la valutazione delle performance dei servizi regionali, possano ora consentire, non solo di garantire un andamento equilibrato, ma anche di indurre modifiche e miglioramenti nella qualità delle prestazioni rese ai cittadini, convergendo su standard di qualità ottimali. Lo lascia sperare il fatto che la garanzia, in termini di risorse riconosciute alla sanità quale settore LEP, è efficacemente controbilanciata da un sistema di monitoraggio molto stringente.

Se per la sanità la concentrazione delle responsabilità nelle amministrazioni regionali rende gestibile una soluzione così complessa, andrà valutato se in altri settori, che, come nel caso dell'assistenza, dipendono oggi da diversi livelli di governo, per un efficace coordinamento non sia innanzitutto necessario, oltre che la definizione di livelli minimi e costi standard, anche il ridisegno delle competenze e delle responsabilità complessive e delle loro interazioni.

9. Completa il Rapporto una rassegna dei contributi che la Corte dei conti ha concretamente e capillarmente dato, soprattutto attraverso l'attività delle sue Sezioni regionali di controllo, al miglioramento dell'efficacia delle misure di contenimento della spesa delle Amministrazioni locali. Efficacia che si è ulteriormente rafforzata con l'attribuzione alle Sezioni riunite della responsabilità di assicurare un'interpretazione uniforme delle disposizioni finanziarie e contabili di contenimento della spesa. Ciò è avvenuto, ad esempio, in relazione alle diverse limitazioni in tema di contenimento della spesa per il personale, di spesa per incarichi esterni, di spese per sponsorizzazioni e di rappresentanza e per la formazione dei dipendenti pubblici.

L'attività di controllo ha anche consentito di individuare una serie di difficoltà che accompagnano il percorso di riequilibrio dei conti pubblici. Sono state rilevate situazioni di disequilibrio finanziario, riguardanti non solo Enti locali di piccole dimensioni, ma anche Comuni capoluogo di Provincia. Sono state rilevate situazioni nelle quali gli Enti locali approvano il rendiconto in disavanzo o utilizzano le plusvalenze derivanti dalla cessione di beni immobili o di partecipazioni societarie per

finanziare la spesa corrente. Così come non manca il ricorso ad operazioni finanziarie o contrattuali, di per sé legittime, ma che vengono utilizzate a fini elusivi degli obblighi del Patto di stabilità interno.

Di rilievo, altresì, anche le criticità evidenziate sul fronte della gestione del debito. Qui si va dalla prestazione di garanzie fideiussorie, che costituiscono, dal punto di vista contabile, un limite alla capacità di indebitamento dell'ente, al rilascio di *lettere di patronage*, in favore delle società partecipate, in alcuni casi assimilabili a vere e proprie fideiussioni con obblighi a carico dell'ente locale. Va, poi, segnalato il ricorso al contratto di *sale and lease back*, per porre in essere operazioni di finanziamento utilizzando il proprio patrimonio immobiliare, di fatto assimilabili ad operazioni di indebitamento pluriennale.

Mi preme, infine, a completamento delle esemplificazioni, evidenziare come dalla ricognizione effettuata risulti che si accentuano le problematiche, già evidenziate lo scorso anno, per ciò che riguarda i rapporti finanziari fra gli enti locali e le società partecipate: in crescita, in particolare, il ricorso all'indebitamento da parte di società partecipate per l'acquisto di beni immobili dell'ente di riferimento e l'esecuzione di opere pubbliche di interesse dell'ente. In entrambe i casi, anche se non figura formalmente in capo all'ente locale, l'esposizione, di fatto, grava su di esso, in virtù di specifici impegni contrattuali o per previsione legislativa.

Si tratta di fenomeni che chiaramente evidenziano l'urgenza della definizione di un quadro normativo in cui sia previsto il consolidamento dei conti e l'obbligo del rispetto dei vincoli di finanza pubblica in modo unitario ed integrato fra ente locale e società interamente partecipate ed in cui sia compiutamente definita anche l'individuazione dei soggetti destinatari dei vincoli di finanza pubblica.

Limitandomi a queste poche esemplificazioni, ritengo di potermi avviare a concludere la presentazione del Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica sottolineando il ruolo sempre più rilevante che anche il Legislatore ordinario ha deciso di attribuire alla Corte dei conti a tutela dell'equilibrio dei conti pubblici, a tutti i livelli di governo. Dimostrando, così, di credere nell'essenziale funzione di potere neutro della

nostra Istituzione. Non mancherà l'impegno di tutta la magistratura della Corte ad operare per corrispondere alla fiducia che ci viene accordata.

10. Per concludere richiamandomi ai temi di fondo del Rapporto, mi sembra di poter dire che anche dall'illustrazione, necessariamente sommaria, che ho cercato di farne, sia chiaramente emerso come dai diversi fronti esplorati – dal governo delle entrate, agli strumenti di controllo della spesa dello Stato e delle Amministrazioni locali – sia possibile ricavare segnali convergenti di risultati importanti e di progressi significativi. Se ne ricava il convincimento che il funzionamento dell'apparato pubblico può essere ricondotto, nel suo complesso, su condizioni di equilibrio strutturale. Nella consapevolezza, tuttavia, che non possono bastare le risultanze confortanti dell'esercizio 2010.

Il successo della sfida per superare stabilmente il rischio del declino strutturale del Paese è legato al razionale utilizzo della risorsa più scarsa di cui disponiamo – la risorsa tempo.

Ed è con il richiamo, che vuol essere concreto e non solo metaforico, all'importanza che riveste il fattore tempo, che voglio concludere il mio intervento. Ribadendo il convincimento della Corte che l'efficacia manifestata nel 2010 dagli strumenti apprestati per il coordinamento della finanza pubblica possa essere valorizzata per misurarsi anche con le nuove prospettive, segnate, sì, da vincoli particolarmente severi di finanza pubblica, ma anche dall'urgenza del recupero di più elevati livelli di crescita economica.