



# **CORTE DEI CONTI**

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

ELEMENTI PER L'AUDIZIONE PRESSO IL COMITATO  
PERMANENTE PER IL MONITORAGGIO DEGLI  
INTERVENTI DI CONTROLLO E CONTENIMENTO DELLA  
SPESA PUBBLICA NELL'AMBITO DELL'INDAGINE  
CONOSCITIVA SULL'ANDAMENTO DEI SALDI DI  
FINANZA PUBBLICA

-5 Maggio 2005 -

Adunanza delle SS.RR. del 4 maggio 2005

## INDICE

<b>Premessa</b>	Pag.	3
<b>La crescita economica e i conti pubblici nel 2004.</b>	”	4
<b>La riforma del Patto di Stabilità e Crescita e le prospettive dei conti pubblici italiani.</b>	”	9
<b>Le spese di personale.</b>	”	15
<b>Il controllo della spesa: la regola del 2 per cento.</b>	”	19
<b>Gli interventi in materia di entrate.</b>	”	22
<b>Il ruolo della Corte per il controllo del bilancio statale ed il monitoraggio della spesa pubblica.</b>	”	24

## **Premessa.**

1.

Il quadro delle informazioni sull'andamento dell'economia e dei conti pubblici propone motivi di seria preoccupazione, confermando il giudizio espresso più volte dalla Corte sul deterioramento strutturale intervenuto nell'ultimo quinquennio. Il preannuncio, da parte del Commissario UE, dell'avvio della procedura per deficit eccessivo costituisce un ulteriore segnale di allarme, soprattutto se rapportato alla prossima adozione delle nuove e meno stringenti regole del Patto di stabilità e crescita. Il peggioramento dei conti pubblici si è verificato in presenza di una crescita economica pari a circa la metà di quanto programmato, ma – come altre volte sottolineato – esso è solo in parte riferibile alla minore crescita.

Alla base di una prognosi non favorevole si collocano molteplici fattori intervenuti a modificare, in senso peggiorativo, il quadro macroeconomico e di finanza pubblica.

I principali elementi di novità sono:

- il rallentamento della crescita economica e l'ampliamento dello scarto negativo anche rispetto agli altri paesi europei;
- il consuntivo di finanza pubblica per il 2004 e la diffusione, da parte dell'ISTAT, di ampie rettifiche dei conti pubblici per il triennio 2001-2003;
- il rischio connesso alla consistenza di un insieme di operazioni ancora soggette al giudizio di Eurostat e che potrebbero richiedere una ulteriore revisione in peggio dei conti.

Un fattore di allentamento della pressione sulla finanza pubblica potrebbe, invece, discendere – almeno nel medio termine – dalla riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC), definita sulla base delle indicazioni accolte dal Consiglio europeo su proposta dell'ECOFIN (20 marzo 2005).

Nei punti seguenti si intende offrire alcune sintetiche riflessioni sui principali aspetti ora segnalati. Per un esame più approfondito di specifiche questioni – e, soprattutto, della manovra di bilancio per il 2005, approvata con la legge finanziaria – si rinvia alla Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, trasmessa al Parlamento all'inizio di aprile.

## **La crescita economica e i conti pubblici nel 2004.**

2.

La Notifica alla Commissione europea – integrata da un successivo comunicato dell'ISTAT (11 marzo) – ha reso noti i principali dati di consuntivo relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica per il 2004.

Con riguardo alla crescita economica, l'incremento del prodotto interno lordo è risultato pari all'1,2 per cento in termini reali, ancora una volta assai distante dalle previsioni iniziali (2 per cento nel DPEF del luglio 2003, poi ridotto all'1,9 per cento nella Nota di aggiornamento – assunta a base della legge finanziaria - e nel Programma di stabilità di fine 2003) e particolarmente negativo nel confronto europeo, dove il Regno Unito (3 per cento), la Francia (2,5 per cento) e la Germania (1,6 per cento) sembrano aver recepito prima e meglio gli impulsi derivanti da un più favorevole ciclo internazionale.

Per i riflessi sui conti pubblici si deve, tuttavia, osservare che alla minore crescita reale del prodotto ha fatto riscontro una più forte dinamica dei prezzi impliciti (il deflatore del PIL sarebbe, infatti, aumentato del 2,7 per cento, a fronte di una proiezione originaria del 2,1 per cento).

Anche le proiezioni di consenso per il 2005 e per il 2006 assegnano all'Italia una crescita del PIL inferiore all'1,5 per cento, in un contesto europeo molto meno dinamico delle altre aree mondiali, ma comunque accreditato di una crescita media poco al di sotto del 2 per cento.

Quanto alla finanza pubblica, il 2004 mostra i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ha superato i 40 miliardi di euro, collocandosi al 3 per cento del PIL, valore anch'esso lontano sia dall'obiettivo programmato nel DPEF 2004-2007 (1,8 per cento) che da quello, meno impegnativo, rivisto in sede di Programma di stabilità (2,2 per cento); e, invece, sostanzialmente in linea con la revisione effettuata con la Relazione di cassa del maggio 2004 (2,9 per cento);
- l'avanzo primario - cioè l'indicatore più efficace per valutare, soprattutto in presenza di bassa crescita economica, lo stato della finanza pubblica e la capacità di

riduzione del rapporto tra debito e prodotto – si è ancora ridotto in rapporto al PIL (2 per cento a fronte di oltre il 6 per cento nel 1997);

- il rapporto debito/PIL è disceso al 105,8 per cento, ad un livello che, di nuovo, riflette la correzione degli obiettivi originari (104,2 per cento nel DPEF e 105 per cento nel Programma di stabilità) proposta in sede di Relazione di cassa;

- la pressione fiscale, se misurata al netto delle imposte in conto capitale (-51,1 per cento) tra le quali sono contabilizzati i proventi delle sanatorie tributarie e del condono edilizio, ha mantenuto il livello del 2003;

- il contributo offerto dalle misure di natura temporanea al contenimento dei saldi negativi è rimasto, anche nel 2004, di dimensioni rilevanti (in rapporto al PIL, 1,5 per cento se riferito all'indebitamento netto e 2 per cento con riguardo al fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche).

3.

Il mantenimento dei conti pubblici del 2004 entro la soglia del 3 per cento (condizionato, peraltro, dalle questioni all'attenzione di Eurostat) è da ricondurre ad andamenti molto differenziati delle diverse componenti delle entrate e della spesa.

Quanto alle entrate, va rilevata, in primo luogo, la crescita del gettito sia delle imposte dirette (+3,4 per cento) che delle imposte indirette (+4,2 per cento), un andamento positivo che sembrerebbe attenuare le preoccupazioni più volte espresse anche dalla Corte sui rischi di tenuta dell'attività ordinaria di prelievo dopo una applicazione così estesa di sanatorie e condoni. Si tratta, tuttavia, di un aspetto che meriterà una approfondita riflessione al momento della piena disponibilità dei consuntivi relativi ai singoli tributi, anche in relazione alle implicazioni sull'impostazione del disegno programmatico per gli anni a venire. All'andamento favorevole delle entrate correnti ha fatto riscontro la flessione marcata delle imposte in conto capitale (-51,1 per cento contro un incremento di oltre il 600 per cento nel 2003), per effetto dei risultati ridotti conseguiti in materia di sanatorie fiscali e di condono edilizio (anche a seguito della norma che ne ha disposto lo slittamento parziale al 2005). Il ricorso a entrate straordinarie si è, comunque, mantenuto su un livello assoluto tutt'altro che trascurabile (oltre 10 miliardi di euro, vale a dire circa dieci volte il livello del 2001), il che pone un problema di sostituzione a regime con fonti di gettito ordinario

o con risparmi di spesa permanenti, in una fase caratterizzata ormai da margini di manovra assai ristretti.

Con riguardo alle spese, il totale delle uscite correnti e in conto capitale indica un notevole rallentamento, con un incremento sul 2003 del 2,2 per cento (contro il 5,8 per cento tra il 2002 e il 2003). Va, tuttavia, osservato che il dato di sintesi non è sufficiente per esprimere un giudizio tranquillizzante su questa apparente ripresa di controllo della spesa pubblica. Molteplici sono, infatti, i fattori accidentali che hanno contribuito a determinare il risultato del 2004, accentuando impropriamente la percezione di andamenti positivi.

Un primo aspetto da porre in rilievo riguarda la notevole differenziazione tra l'andamento della spesa statale e quello registrato da Regioni, province e comuni: nel caso dell'amministrazione centrale, infatti, nel 2004 si è verificato un rallentamento della spesa complessiva (+0,6 per cento), come effetto di un incremento della spesa corrente (3,3 per cento) inferiore alla crescita nominale del PIL e di una forte flessione della spesa in conto capitale (- 20,1 per cento); nel comparto delle amministrazioni locali (Regioni, province e comuni), invece, l'espansione della spesa sembra aver assunto ritmi anche superiori a quelli degli anni precedenti (circa il doppio degli incrementi del 2003), con aumenti di oltre il 7 per cento per la parte corrente e di poco meno del 10 per cento per la spesa in conto capitale.

Se si guarda alla composizione della spesa per grandi aggregati, si nota un andamento dei redditi da lavoro relativamente contenuto (+3 per cento), soprattutto rispetto al preconsuntivo formulato in sede di Relazione previsionale e programmatica (+6,3 per cento), ma che è da riferire, in larga misura, al mero rinvio della stipula di importanti contratti collettivi del settore statale.

Alle regole standardizzate che impongono di contabilizzare nell'anno di stipula dei contratti non solo l'effetto degli incrementi retributivi a regime, ma anche l'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato, deve in buona parte farsi risalire la forte espansione rilevata nel 2004 (+10 per cento) per i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni locali. Alla questione del pubblico impiego è dedicato, più avanti, uno specifico paragrafo di questo testo, con l'intento di fornire alcune prime riflessioni sia sui criteri da seguire per un effettiva verifica di compatibilità

economica e finanziaria che sui limiti dell'attuale sistema di controlli sulla contrattazione collettiva.

4.

Anche il risultato favorevole conseguito in materia di consumi intermedi (-0,3 per cento) richiede una attenta lettura. Infatti, esso è riconducibile, soprattutto, alla consistente flessione (-13,5 per cento) degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni centrali, che tuttavia deve essere attribuita, in larga misura, ad un effetto meramente contabile, determinato dalla trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti (con la conseguente eliminazione, da tale categoria di spesa, degli acquisti di beni e servizi riferibili alla Cassa e, in particolare, degli oneri connessi al servizio di bancoposta). Quanto, invece, all'andamento degli impegni di spesa riferibili al rendiconto dello Stato, esso non mostra, nelle rilevazioni ad oggi disponibili, alcuna sostanziale riduzione rispetto al 2003.

In accelerazione, sono invece i consumi delle amministrazioni locali (5,5 per cento).

Nel quadro della spesa corrente, appare poi particolarmente sostenuta la crescita degli acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (oltre il 7 per cento), voce di spesa che contabilizza essenzialmente le spese per farmaci e i costi delle convenzioni sanitarie.

L'andamento della spesa in conto capitale (-4,1 per cento) per il complesso delle amministrazioni pubbliche costituisce un indicatore sintetico sostanzialmente privo di significato economico, in quanto risultato dell'evoluzione effettiva della spesa ma anche della contabilizzazione di poste di notevoli dimensioni, quali le dismissioni immobiliari e i conferimenti di capitale ad aziende in perdita. In particolare, gli investimenti fissi lordi segnerebbero un aumento di solo il 2,1 per cento nel 2004, a fronte di un incremento del 43,6 per cento nel 2003 e di una flessione del 21,3 per cento nel 2002; ma, in realtà, tale andamento erratico riflette l'esito delle vendite di immobili effettuate nel triennio dalle amministrazioni pubbliche sia nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni o altre operazioni finanziarie. Nel complesso le vendite sono state pari a 4,4 miliardi di euro nel 2004 (in larga misura attraverso il conferimento di edifici non residenziali al Fondo immobili pubblici), mentre nel 2002 e nel 2003 erano state, rispettivamente, pari a poco meno di 2 miliardi e a circa 11 miliardi di euro.

Al netto di tali operazioni – che nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti – gli investimenti fissi lordi risultano in crescita, in rapporto al PIL, in ciascuno degli ultimi tre anni, con incrementi dell'8 per cento nel 2002, del 6,1 per cento nel 2003 e del 6,6 per cento nel 2004. Questa crescita relativamente sostenuta è da ascrivere, soprattutto nel 2004, alla rapida espansione (+10,2 per cento) degli investimenti delle amministrazioni locali che ormai costituiscono poco meno di tre quarti degli investimenti complessivi delle amministrazioni pubbliche (al netto delle dismissioni immobiliari).

Rispetto al 2003, oltre al più elevato livello di vendite immobiliari, gli altri fattori che hanno contribuito, nel 2004, alla contenuta crescita delle spese in conto capitale sono stati la diminuzione dei contributi alla produzione, in particolare alle imprese e il più limitato importo del conferimento di capitale alle Ferrovie dello Stato (2,6 miliardi di euro contro i quasi 4 miliardi del 2003) riclassificato, sulla base di una decisione Eurostat, tra le voci di spesa che concorrono a determinare l'indebitamento netto e non come una partita finanziaria.

## 5.

In occasione della notifica alla UE del 1° marzo scorso l'ISTAT ha reso note importanti revisioni dei consuntivi di finanza pubblica per l'intero triennio 2001-2003. Si tratta di rettifiche relative sia alle spese che alle entrate ma che, nel complesso, sono per ciascun anno di segno peggiorativo. Rispetto alle stime comunicate il 1° marzo di ogni anno, le correzioni apportate evidenziano, per l'intero triennio, un maggiore indebitamento netto di poco inferiore ai 30 miliardi di euro.

Le rettifiche comunicate il 1 marzo scorso non esauriscono l'area di incertezza sui consuntivi di finanza pubblica. Come è noto, sono infatti sub iudice alcune operazioni condotte negli scorsi anni (essenzialmente connesse al finanziamento del programma Tav e a cartolarizzazioni immobiliari), la cui contabilizzazione provvisoria, in senso favorevole all'alleggerimento dei conti pubblici, sarà oggetto di un apposito esame da parte dell' Eurostat.

Nella sostanza, dopo le correzioni già effettuate e in attesa dell'esito del contenzioso aperto con Eurostat, emerge per il periodo in esame un quadro dei conti pubblici molto più critico: in tutto il quadriennio 2001-2004 il rapporto indebitamento/PIL risulta



sempre in prossimità della soglia del 3 per cento, il saldo primario in discesa dal 3,6 per cento del 2001 al 2 per cento del 2004 (aveva superato il 6 per cento nel 1997), le spese correnti al netto degli interessi in rapporto al PIL in aumento dal 37,8 per cento del 2001 al 39,2 per cento del 2004, le entrate totali in rapporto al PIL stabilmente al di sopra del 45 per cento con una riduzione di solo lo 0,4 per cento nel periodo. Le rettifiche, dunque, rafforzano le preoccupazioni sulla fragilità delle condizioni della finanza pubblica in Italia, in parte ricomponendo anche quel divario emerso negli scorsi anni – e che, in parte, appariva non spiegabile - tra indebitamento netto e fabbisogno di cassa.

La manifesta difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi si proietta negativamente sulle prospettive dei conti pubblici, soprattutto considerando che il precario equilibrio dei saldi conseguito in questi anni ha sfruttato i margini amplissimi e non ripetibili offerti da una rapidissima riduzione dell'onere per interessi sul debito e dal ricorso ad interventi straordinari e non permanenti per importi stimati in poco meno di 100 miliardi di euro nell'ultimo quadriennio.

Il percorso di riequilibrio della finanza pubblica – pur reso più difficile da una sfavorevole evoluzione tendenziale - potrà, tuttavia, tener conto della nuova configurazione che verrà ad assumere il Patto di stabilità e crescita, dopo l'intesa raggiunta a livello europeo e il mandato, conferito dal Consiglio alla Commissione, di tradurre i principali punti dell'intesa in proposte operative.

Si tratta di interpretare, dunque, le nuove regole e di valutare, per il nostro Paese, se e in quale misura esse si concretino in effettivi maggiori margini nella gestione dell'azione di bilancio, tesa al riequilibrio dei conti pubblici.

A questa questione è, pertanto, opportuno dedicare alcune osservazioni.

### **La riforma del Patto di stabilità e le prospettive dei conti pubblici italiani.**

6.

L'ECOFIN del 20 marzo u.s. ha proposto al Consiglio, che l'ha accolta, una interpretazione del Patto che, in linea teorica, incorpora quasi tutte le esigenze poste in luce dal dibattito ed accoglie molte delle proposte avanzate dalla Commissione. Al di là

della riaffermazione dell'impianto generale attraverso la conferma del PSC quale strumento fondamentale per la disciplina fiscale al quale tutti gli attori (Commissione, Stati membri, Consiglio, ecc) dovranno uniformarsi e la conferma dei due riferimenti quantitativi principali, e cioè le soglie del 3 per cento nel rapporto deficit/PIL e del 60 per cento nel rapporto debito/PIL, nel concreto i punti qualificanti dell'intesa - alcuni dei quali necessiteranno di modifiche legislative – si traducono in impegni a considerare numerose “attenuanti” e specificità nel giudizio sul rispetto degli obiettivi programmatici.

Tra i criteri di valutazione assunti nello schema di revisione del PSC si segnalano: l'allungamento del periodo concesso per il rientro sotto la soglia del 3 per cento, il maggior rilievo assegnato alle riforme strutturali (soprattutto nei comparti segnati dagli effetti del progressivo invecchiamento della popolazione), la considerazione delle condizioni specifiche legate al binomio livello del debito pubblico/capacità potenziale di crescita.

Al di là di quanto vi è ancora da chiarire, il nuovo PSC consentirà, dunque, di fissare, obiettivi meno stringenti e offrirà più opportunità nell'ipotesi di superamento delle soglie-obiettivo (che restano, anche se in termini più sfumati), in ogni caso evitando che automaticamente scatti la procedura sui disavanzi eccessivi allorquando si oltrepassa il 3 per cento. Elemento centrale dell'esito delle trattative è dunque la possibilità di valutare, caso per caso, la situazione dei diversi paesi. Ora, quali che siano state in questi anni natura e motivazioni delle critiche al Patto, è importante che nella sua nuova configurazione esso sia determinato a guardare di più al problema delle finanze pubbliche in termini di sostenibilità di lungo termine; in ultima analisi, il controllo del deficit non può che essere finalizzato alla stabilizzazione del debito nel lungo termine e ciò chiama in causa temi rilevanti quali quelli legati all'invecchiamento della popolazione. Naturalmente, non può essere sottovalutato che quando ci si allontana da regole semplici e chiare e si va sul terreno del “caso per caso”, problemi non trascurabili possono insorgere con riguardo alla potenziale diversità di trattamento dei singoli Stati membri.

7.

In definitiva, chiarimenti saranno necessari e tutta la revisione andrà gestita con molta prudenza. Per quel che concerne specificamente il nostro Paese, si tratta di valutare nel concreto, come si è detto, quali sono i margini di manovra aperti dal nuovo PSC anche alla luce delle prospettive dei conti pubblici, quali emergono sulla base del meno favorevole scenario ora disponibile.

Per l'anno in corso, l'aggiornamento del Programma di stabilità presentato alla Commissione europea nel novembre scorso, ha fissato un obiettivo di indebitamento del 2,7 per cento del PIL (2,2 per cento se aggiustato per il ciclo), valore a cui si dovrebbe pervenire attraverso una correzione - disposta con la legge finanziaria dello scorso dicembre - di 1,7 punti di prodotto del deficit tendenziale (4,4 per cento del PIL). Tale obiettivo è stato definito, oltre che nel presupposto della piena efficacia della manovra, anche sulla base di un'ipotesi di crescita economica del 2,1 per cento e, come è ovvio, sulla base di valutazioni circa le risultanze del conto economico della PA per il 2004 che, a quella data, non potevano che essere di preconsuntivo, dunque non certe. Per il 2006 il programma di stabilità evidenziava, sullo sfondo di una previsione di crescita economica del 2,2 per cento, un deficit tendenziale del 4,3 per cento, valore che dovrebbe essere portato al 2,2 per cento (1,9 per cento aggiustato per il ciclo) grazie ai riflessi della manovra per il 2005 sul 2006 e ad una nuova manovra, da definire con la legge finanziaria del prossimo autunno, e valutabile nell'ordine di 1.3 punti di PIL.

I dati definitivi di finanza pubblica relativi al 2004, il rallentamento della crescita economica in atto dalla metà del 2004 e alcune riserve sull'efficacia degli interventi disposti con la legge finanziaria per il 2005 costituiscono gli elementi alla base delle negative proiezioni formulate, per l'anno in corso, dai principali organismi internazionali ed istituti di ricerca.

Le previsioni formulate dalla Commissione europea nei primi giorni di aprile (Spring Forecasts) e, subito dopo, dal FMI convergono nella definizione di un quadro di riferimento che, per l'Italia, propone un incremento del PIL reale dell'1,2 per cento quest'anno e dell'1,7 per cento nel 2006 e un rapporto indebitamento/PIL intorno al 3,5 per cento del prodotto nel 2005 e, in assenza di ulteriori interventi, al 4,5-4,6 per cento nel 2006 (in termini di deficit depurato dagli effetti del ciclo rispettivamente al 2,9 e al 4 per cento).

Come si è ricordato, non mancano preoccupazioni sull'efficacia di alcuni interventi correttivi contenuti nella manovra di bilancio per il 2005. La Corte le ha espresse nella citata Relazione quadrimestrale, ora a disposizione del Parlamento.

Ad esse si invia per le specifiche analisi proposte, mentre nei paragrafi seguenti si darà conto, in modo sintetico delle osservazioni avanzate con riguardo ad alcune delle tematiche più rilevanti.

8.

Nei giorni scorsi il Governo ha presentato la Relazione trimestrale di cassa (RTC) e la Relazione sull'andamento dell'economia, documenti che aggiornano le previsioni economiche e di finanza pubblica per il 2005, incorporando anche gli effetti della legge finanziaria.

Con riguardo alla crescita, la RTC corregge la stima avanzata nella Relazione previsionale e programmatica del settembre scorso, riportando l'incremento reale del PIL all'1,2 per cento (contro l'originario 2,1), di fatto allineandosi alle proiezioni di consenso.

Per quanto concerne i conti pubblici, il documento governativo adotta un criterio previsionale inconsueto, prospettando un arco di possibili risultati, caratterizzato, ai suoi estremi, da valori del rapporto indebitamento/PIL molto distanti: dal 2,9 per cento dello scenario più favorevole al 3,7 per cento dello scenario più negativo. Conviene soffermarsi brevemente su tale impostazione metodologica.

Si deve, infatti, osservare che le ipotesi alla base dei due scenari estremi non sono sorrette da adeguate considerazioni sul grado di probabilità assegnato a ciascuna di esse. Si tratta, del resto, di temi molto diversi che vanno dal trattamento contabile di alcune poste di bilancio alle incertezze sull'efficacia di alcuni provvedimenti già adottati. Ma esaminiamo la sequenza proposta dalla RTC.

In primo luogo, si indicano le modifiche peggiorative "non evitabili" da apportare al quadro programmatico per il 2005 della Relazione previsionale del settembre scorso: si tratta degli effetti della minore crescita e dei maggiori oneri connessi allo slittamento al 2005 dei rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003 (questi ultimi compensati, sostanzialmente, da una minore spesa per interessi). Viene, in conclusione, ad essere

rideterminato il valore dei saldi per il 2005: il rapporto indebitamento/PIL passa dal 2,7 al 2,9 per cento, l'avanzo primario dal 2,4 al 2,1 per cento.

In secondo luogo, si precisa che i nuovi saldi sono stimati escludendo gli oneri derivanti dai conferimenti alle Ferrovie s.p.a. (circa 3,2 miliardi di euro) e dall'attività dell'Anas (poco meno di 2 miliardi di euro). Una conferma del trattamento contabile finora deciso da Eurostat comporterebbe un peggioramento pari allo 0,37 per cento del rapporto indebitamento/PIL, che pertanto si avvicinerebbe al 3,3 per cento.

Sono, poi, esplicitate dalla RTC alcune riserve che lo stesso governo avanza sull'efficacia e sulla realizzabilità di interventi contenuti nella legge finanziaria per il 2005: in particolare, si prospettano difficoltà di attuazione per il programma di dismissioni di immobili e strade e rischi di un non pieno rispetto del vincolo di crescita delle spese, soprattutto in considerazione dell'ampia autonomia amministrativa di numerosi enti soggetti alla disciplina disposta con la finanziaria.

Nel complesso, si ipotizza un possibile ulteriore peggioramento di circa lo 0,45 del rapporto indebitamento/PIL, che in tal modo raggiungerebbe il 3,7 per cento.

L'eventuale rinvio al 2006 dei rinnovi contrattuali per il biennio 2004-2005 è l'operazione che consentirebbe, a completamento del percorso logico della RTC, di ricondurre l'indebitamento su un valore prossimo al 3,5 per cento in rapporto al PIL.

Una lettura attenta della Relazione di cassa sembra, dunque, confermare la consistenza dei motivi di preoccupazione sull'andamento dei conti pubblici, che sono stati espressi nelle analisi elaborate nelle sedi internazionali.

Da un lato, infatti, non sembra agevole conseguire un ripensamento di Eurostat sulla classificazione dell'ANAS e dei trasferimenti alle Ferrovie, classificazione che, peraltro, è già incorporata nei consuntivi del 2004; dall'altro, si evidenzia come un grado elevato di realizzabilità della manovra correttiva adottata con la legge finanziaria sia una condizione essenziale per il conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Ma, in conclusione, appare difficile ipotizzare di chiudere il 2005 con un livello del disavanzo molto inferiore al 3,5 per cento del PIL: un valore che sembra esaurire anche i margini di flessibilità offerti dal nuovo PSC. La preoccupazione è rafforzata dai rischi connessi ai possibili comportamenti dei mercati, in presenza di importanti segnali di peggioramento dei conti pubblici in un paese, come l'Italia, caratterizzato da un livello elevatissimo di debito pubblico.

In ogni caso, una pesante chiusura dei conti del 2005 renderebbe ancora più difficile l'impostazione della politica di bilancio per il 2006, anno per il quale è necessario, comunque, proporre un obiettivo programmatico di riduzione del rapporto indebitamento/PIL.

9.

In conclusione, le prospettive dei conti pubblici italiani sono indubbiamente preoccupanti e la modifica del Patto di stabilità non può essere considerata un ombrello adeguato a ripararci da qualsiasi rovescio.

Il Patto riformato non può essere ritenuto una panacea: la sua stessa credibilità sarà probabilmente misurata in autunno, in sede di aggiornamento dei Programmi di stabilità. Sarebbe sbagliato e dannoso pensare che i paesi europei e, tra essi soprattutto quelli ad elevato debito, possano raggiungere il traguardo di una più elevata capacità di sviluppo e salvaguardare, dunque, il proprio modello sociale (con un elevato ruolo dello Stato nel campo della protezione), attraverso la via dei deficit. Per quanto concerne più specificamente l'Italia, i nostri conti pubblici mostrano, non da oggi, un peggioramento che deve preoccupare soprattutto perché oltrepassa decisamente la soglia che sarebbe giustificata dallo sfavorevole andamento del ciclo. Le misure una-tantum hanno consentito in questi anni di non salire sopra la soglia del 3 per cento ma il "deficit di fondo" è sopra quella soglia da molti anni: nel quadriennio 2001-2004, al netto degli effetti del ciclo e delle misure straordinarie, il rapporto indebitamento/PIL è risultato pari, in media, al 4,3 per cento del PIL. Si è rapidamente esaurita la ricca cedola derivante dalla partecipazione all'Uem, generata dalla convergenza dei tassi di interesse sui livelli prevalenti in Europa. Fatto 100 il totale della spesa pubblica nel 1996, immediatamente prima del grande sforzo per l'ammissione, e nel 2004, gli interessi ne assorbivano 22 allora e 10 oggi. Anche a causa della sfavorevole congiuntura economica, le risorse liberate non sono state utilizzate, tuttavia, né per correggere il deficit pubblico né per ridurre in misura sensibile la pressione fiscale, né infine per ricomporre la spesa verso le voci in grado di accrescere la capacità di competere del nostro apparato produttivo: esse hanno essenzialmente finanziato spesa corrente.

## **La spesa per il personale.**

10.

Nel riprendere quanto osservato in occasione della recente relazione quadrimestrale sulla legislazione di spesa, si ricorda che la manovra di bilancio, nella sua versione originaria, assumeva l'ipotesi per cui i redditi da lavoro dipendente del conto delle amministrazioni pubbliche (una categoria di spesa corrente che si cifra intorno ai 150 miliardi di euro) non richiedessero correzioni (anche a prescindere dalla circostanza che essi non risultavano formalmente vincolati alla "regola del 2 per cento"), dal momento che il Governo valutava il loro incremento tendenziale per il 2005 in misura inferiore al 2 per cento (per la precisione, l'1,93 per cento).

Tale proiezione era l'effetto dell'imputazione al 2004, in sede di preconsuntivo, degli oneri connessi - per un verso - ai contratti collettivi nazionali rimasti da stipulare per il biennio 2002-2003 e - per altro verso - ai contratti collettivi per i comparti statali relativi al biennio 2004-2005.

Secondo quest'ipotesi, i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto aumentare, nel 2004, di oltre il 6 per cento.

La previsione si è rivelata, però, eccessiva: secondo le stime dell'ISTAT (1° marzo 2005), i redditi da lavoro dipendente nell'intera pubblica amministrazione sono aumentati, nel 2004, soltanto del 3 per cento, per effetto della stipula, nell'anno, di una parte dei contratti relativi al biennio 2002-2003 (principalmente, di quelli relativi al S.S.N. ed alle autonomie locali) e della mancata stipula di tutti i contratti relativi ai comparti statali.

Il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche presentato con la Relazione trimestrale di cassa indica per i redditi da lavoro dipendente una crescita, nel 2005, del 3,5 per cento, contro l'1,9 per cento della Relazione previsionale di settembre. Si tratta di una previsione che, riportandosi alla prospettazione della RTC, dovrebbe riferirsi agli effetti sul 2005 dei rinnovi già in calendario per l'anno in corso (quelli dei comparti non statali) e dello slittamento dei contratti del settore statale, del quale si è già fatto cenno. Ad una prima lettura, appare poco comprensibile la stima quantitativa che, per il complesso dei redditi da lavoro dipendente, sarebbe di circa 153 miliardi di euro, vale a dire circa 2 miliardi di euro inferiore al valore indicato in sede di Relazione previsionale

e programmatica. Si tratta di un aspetto da approfondire e sul quale la Corte ha avviato una specifica istruttoria in vista della prossima Relazione sul rendiconto generale dello Stato. Il rischio, non diversamente che negli anni precedenti, è, pertanto, quello di un non lieve divario fra le stime di incremento della spesa formulate in sede di preventivo e le risultanze del consuntivo.

I dati relativi all'ultimo quinquennio mostrano come le previsioni di spesa per i redditi da lavoro dipendente siano, con regolarità, sensibilmente distanti dai dati di consuntivo.

#### **REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

*variazioni percentuali sull'anno precedente*

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Previsioni(*)	+3,1	+4,6	+2,8	+3,7	+2,9
Consuntivo	+4,7	+6,1	+4,1	+5,3	+3,0

*differenze sull'anno precedente*

*(milioni di euro)*

Previsioni(*)	+3.572	+5.588	+3.554	+5.025	+4.033
Consuntivo	+5.525	+7.604	+5.339	+7.183	+4.378

(\*) *Le previsioni sono tratte dal Conto delle Amministrazioni pubbliche pubblicato, ogni anno, nella Relazione previsionale e programmatica, II Sezione. Si tratta, dunque, di valori programmatici definiti dopo l'approvazione delle leggi finanziarie. Con riguardo al 2004, l'apparente allineamento tra obiettivi e risultati è imputabile alla circostanza, ricordata nel testo, che il dato di consuntivo (a differenza del dato di previsione) si avvantaggia del mero rinvio al 2005 della stipula di rilevanti contratti del comparto statale.*

La crescita dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche si è attestata, annualmente, su valori costantemente superiori all'incremento del PIL nominale (in media, nel quinquennio 2000-2004, il 4,6 per cento annuo, a fronte del 4,0 per cento medio annuo del PIL). Nello stesso periodo, i prezzi al consumo sono aumentati ad un tasso medio di poco superiore al 2,5 per cento.

In realtà, i vincoli di crescita fissati per la spesa di personale sono stati sistematicamente elusi da incrementi retributivi dovuti a fattori non "governati" dalla contrattazione nazionale, o perché rimessi alla contrattazione integrativa (sulla quale, specie nelle regioni e negli enti locali, non esistono efficaci controlli), o perché connessi a meccanismi destinati ad operare nel corso della vigenza dei contratti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità, altre competenze accessorie) e la cui portata non è oggetto di attendibili quantificazioni nelle previsioni di spesa formulate nei



documenti di bilancio (la formulazione di tipo “aperto” di clausole contrattuali che attribuiscono diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa, contribuisce a determinare tale fenomeno); in entrambi i casi, con effetti che non rientrano, evidentemente, nelle proiezioni di spesa formulate nei documenti di bilancio e riscontrate dalla Corte in sede di “certificazione” dei contratti.

L’eventuale esorbitanza dei consuntivi della spesa di personale rispetto alle previsioni può, inoltre, dipendere anche da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che, come si è ricordato, vengono contabilizzati, in contabilità nazionale, nell’anno di stipula del contratto) e/o da incrementi dell’occupazione nei diversi comparti delle amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Ne discende, come pure sottolineato dalla Corte, che il solo riferimento, nelle manovre finanziarie, al vincolo costituito dall’aggancio delle retribuzioni pro-capite al tasso d’inflazione programmato appare un parametro inadeguato ad assicurare la compatibilità economica delle spese di personale delle amministrazioni pubbliche, essendo il vincolo sistematicamente infranto dagli andamenti reali.

Si deve aggiungere che, relativamente ai contratti dei comparti non statali (regioni-enti locali, servizio sanitario), la stessa “certificazione” di compatibilità economica svolta dalla Corte si fonda su dati conoscitivi che, da una parte, sono forniti direttamente dai “comitati di settore” degli enti interessati (in sostanza, dai loro organismi rappresentativi) e, dall’altra parte, sono privi di oggettivi riscontri – nelle sedi decisionali della spesa – circa l’effettiva sostenibilità, a carico dei bilanci degli enti, dell’onere che su di essi andrà a gravare. Inoltre, la successiva contrattazione decentrata è di fatto sottratta, come detto, ad efficaci controlli.

L’ordinamento prevede, ad ogni modo, una serie di misure contro l’ “esorbitanza” dei contratti collettivi dai limiti di spesa fissati dai documenti di bilancio e contro il mancato rispetto, da parte dei contratti integrativi, dei tetti di spesa fissati dai contratti nazionali.

*Quando si riscontri tale evenienza, spetta al Governo di adottare gli “interventi correttivi del costo del personale”, che consistono in un percorso procedimentale culminante nell’iniziativa legislativa*

*necessaria a ripristinare, a seconda dei casi, “l’equilibrio del bilancio” (art. 61, c. 1, d.lgs. n. 165/2001) o “i limiti della spesa globale” (art. 61, c. 2 e 3, d.lgs. n. 165/2001).*

*Il procedimento è mutuato dall’art. 11-ter, c. 7, l. n. 468/1978, a norma del quale, qualora, nel corso dell’attuazione delle leggi, si verificano scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il ministro competente ne dà tempestivamente notizia al Ministro dell’economia, che riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative; nello stesso modo si procede in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale, le quali, nell’interpretare la normativa vigente, determinino, a carico del bilancio dello Stato, oneri maggiori rispetto a quelli previsti.*

*E’ stabilito che, qualora si verificano o siano prevedibili, per qualunque causa, scostamenti della spesa per il personale rispetto agli stanziamenti previsti in bilancio, il Ministro dell’economia, dietro segnalazione della competente amministrazione, ne riferisce al Parlamento, proponendo, nel contempo, l’adozione delle “misure correttive idonee a ripristinare l’equilibrio di bilancio”; misure che, dovendosi intervenire sulla legislazione di spesa per modulare diversamente le risorse disponibili tra le diverse finalità, non possono che essere disposte con provvedimenti legislativi.*

*Qualora l’eccedenza della spesa sia strettamente riconducibile agli effetti dei contratti, è previsto che l’“efficacia temporale” dei contratti possa essere prorogata e la loro “esecuzione totale o parziale” possa essere sospesa in caso di accertata esorbitanza dai menzionati limiti. Proroga dell’efficacia e sospensione dell’esecuzione debbono essere contemplate da “apposite clausole” inserite in ciascun contratto, donde il problema del quid iuris nel caso in cui l’accertamento di una “esorbitanza” non sia sostenuto, come spesso avviene, da una “apposita clausola” che ne regoli le conseguenze. Inoltre, stando alla lettera della norma, la retribuzione del pubblico dipendente è stabilita, sì, in base ai contratti collettivi, ma potrebbe crescere solo fino al limite - esterno alla contrattazione collettiva - fissato dalle regole di evoluzione della spesa pubblica; con il che, il diritto alla retribuzione verrebbe funzionalizzato alle esigenze degli equilibri di finanza pubblica e si trasformerebbe, contraddicendo la sua natura, in una sorta di interesse legittimo.*

*Quanto, poi, alla contrattazione integrativa, da una parte gli organi di controllo interno sono tenuti ad inviare annualmente al Ministero dell’economia - sulla base di un modello di rilevazione da esso elaborato d’intesa con il Dipartimento della funzione pubblica - specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa; dall’altra parte, qualora risulti accertato che da essi derivino costi non compatibili con i vincoli di bilancio, “le relative clausole dell’accordo integrativo sono nulle di diritto” (art. 40-bis, c. 3, d.lgs. n. 165/2001). Quest’ultima previsione dà luogo ad una sanzione della massima severità, ma la sua messa in opera è piuttosto improbabile, poiché né i lavoratori, né le amministrazioni o altri soggetti pubblici sono realmente interessati a far valere la nullità delle clausole dalle quali dovrebbero dipendere spese eccedenti quelle previste dai contratti nazionali: non i lavoratori, perché il contratto integrativo accresce, comunque, i loro diritti; non le amministrazioni e gli altri soggetti pubblici (il Ministro dell’economia, il Ministro per la funzione pubblica, il Consiglio dei ministri, i comitati di settore, l’Aran) che hanno avuto un ruolo nella predisposizione delle risorse finanziarie e*

*nella stipula del contratto, perché essi denunciassero, altrimenti, la loro responsabilità in ordine al mancato rispetto delle regole stabilite.*

E' appena il caso di osservare come tutti gli strumenti di controllo a disposizione del Governo richiederebbero, per essere attivati, un'attenta azione di monitoraggio delle amministrazioni, con la messa in opera, da parte loro, di strutture e apparati conoscitivi adeguati a rilevare tempestivamente i fenomeni suscettibili di determinare squilibri nella spesa per il personale.

E', infine, osservazione largamente condivisa che le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT le unità di lavoro dell'amministrazione pubblica sarebbero, anzi, aumentate di poco meno di 110 mila unità tra il 2000 e il 2004 (più di 80 mila solo tra 2000 e 2001), un aumento più concentrato nell'amministrazione centrale (circa 75 mila unità) che negli enti territoriali. Si tratta di una tendenza in evidente contrasto con gli obiettivi di riduzione ripetutamente assunti a base dei documenti programmatici e da attribuire alle innumerevoli deroghe al blocco, consentite dalle stesse leggi che si sono proposte di ridurre il personale. Sul presupposto del blocco, peraltro, si sono sviluppate forme di lavoro flessibile ed anche forme di lavoro non dipendente: si consideri che, secondo dati dell'ARAN, gli occupati con rapporti di lavoro flessibile superavano, nel 2001, le 250.000 unità e che i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (i cui costi, come è noto, vengono però contabilizzati nei consumi intermedi) sono passati dagli 85.000 del 2001 a poco meno di 100.000 nel 2003.

Il blocco, inoltre, ha ulteriormente favorito l'espansione dell'area in cui operano imprese private che gestiscono, con personale in regime privatistico, attività e servizi pubblici.

### **Il controllo della spesa: la regola del 2 per cento.**

11.

La manovra di bilancio approvata con la legge finanziaria per il 2005 ha introdotto importanti innovazioni alle regole di controllo della spesa pubblica, con lo scopo di

conseguire risparmi che, nelle stime ufficiali, ammonterebbero a circa 9 miliardi di euro per il complesso delle amministrazioni pubbliche. L'azione di contenimento è, sostanzialmente, articolata intorno a tre strumenti di disciplina: la "regola del 2 per cento" che fissa un limite all'incremento nominale della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai valori di preconsuntivo del 2004; la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno, che introduce per tutti gli enti territoriali un limite alla spesa, anziché ai saldi; l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria. Oltre il 17 per cento delle minori spese correnti imputabili alla manovra correttiva è riferibile alla applicazione al bilancio dello Stato della disposizione che stabilisce, per il triennio 2005-2007, una spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche non superiore al 2 per cento rispetto all'anno precedente. Tale disposizione viene estesa anche alle riassegnazioni di entrate e ai fondi di riserva, ponendo in tale maniera un limite al complesso delle risorse utilizzabili per variazioni non programmate della spesa.

La norma prevede che gli stanziamenti iniziali di competenza e di cassa del bilancio statale vengano conseguentemente ridotti: il miglioramento atteso dei saldi è di circa 1200 milioni nel 2005 (1000 milioni negli anni successivi) per l'operare di tale vincolo sulla spesa per consumi intermedi, mentre di 320 milioni (650 nel 2006 e 850 nel 2007) sono gli effetti sulla spesa di investimento. Nel corso dell'esame parlamentare è stata disposta una ulteriore riduzione degli stanziamenti per consumi intermedi per un importo pari a 700 milioni di euro nel 2005 (1300 milioni a decorrere dal 2006).

Come è noto, i consumi intermedi sono stati oggetto negli ultimi esercizi di diversi interventi: da ultimi, il decreto c.d. "taglia-spese" del 2002 (legge n.246/02) e il decreto legge n. 168 del 2004. Il decreto "taglia-spese" è stato analizzato dalla Corte nell'ambito della relazione sul rendiconto dello Stato per il 2003, nella quale si sottolineava il carattere non permanente dei risparmi di spesa conseguiti nel 2002, evidenziato dai parziali ma cospicui recuperi dei livelli di spesa intervenuti nel 2003. Quanto agli effetti del decreto 168/04, che aveva disposto una riduzione degli stanziamenti di spesa di circa 1.500 milioni di euro (riduzione poi ridimensionata con l'istituzione, in sede di conversione, di un fondo di 575 milioni per esigenze relative a consumi intermedi delle forze armate), la Corte ha previsto di effettuare una indagine speciale nel quadro delle attività finalizzate alla parifica del rendiconto per il 2004.

Dai primi dati di consuntivo relativi all'esercizio finanziario 2004, tuttavia, non sembrano potersi trarre elementi a conforto di una piena efficacia dell'azione di contenimento programmata: sia gli stanziamenti definitivi di competenza che gli impegni relativi ai consumi intermedi risultano solo di poco inferiori ai corrispondenti valori del 2003, valori che, per di più, risentivano dei ricordati rimbalzi di spesa conseguenti ai contenimenti disposti nel 2002. Sul consuntivo dell'esercizio 2004 potrebbero, tuttavia, aver inciso, in misura non trascurabile, aumenti di spesa autorizzati da provvedimenti specifici nonché importi riferibili a regolazioni debitorie o ad eccedenze di spesa; operazioni che potrebbero alterare il confronto tra gli ultimi esercizi.

L'obiettivo di spesa riferito ai consumi intermedi appare, comunque, molto stringente. Il vincolo del 2 per cento è, infatti, riferito ad una base 2004 (le previsioni corrette con gli effetti del DL 168) che dovrebbe risultare inferiore al livello di spesa effettivamente realizzato in tale anno. In altri termini, il livello-obiettivo per il 2005 si collocherebbe al di sotto del livello di spesa del 2004. L'obiettivo è stato inasprito a seguito del citato contenimento di altri 700 milioni, disposto nel corso dell'esame parlamentare, sempre sui consumi intermedi, per consentire parziale copertura ai programmi di sgravi fiscali.

La conseguibilità di tale obiettivo appare, dunque, affidata alla stretta osservanza di quanto previsto con la circolare 5/2005 del Mef applicativa delle disposizioni della legge finanziaria: con essa, infatti, l'Amministrazione ha disposto che per la categoria dei consumi intermedi siano consentite nell'anno solo variazioni compensative che comportino l'invarianza o la riduzione delle dotazioni di competenza. Una misura essenziale per un effettivo contenimento della spesa nell'esercizio.

Si può, in ogni caso, ribadire la perplessità sull'efficacia di strumenti di controllo di tale natura, almeno sotto il profilo della capacità di introdurre correzioni permanenti al profilo della spesa: l'introduzione di argini più robusti (con l'estensione triennale della regola di contenimento e con il più rigido dimensionamento dei fondi generali di riserva) non elimina, infatti, l'osservazione di fondo, secondo la quale la tecnica dei tetti uniformi di spesa, pur sorretta dalla limitazione degli stanziamenti di competenza e di cassa, non è in grado di tradursi in una strutturale compressione degli oneri, restando uno strumento prevalentemente congiunturale.

Un abbassamento permanente dei livelli di spesa richiederebbe un ben più complesso processo di riconsiderazione della legislazione di spesa vigente.

### **Gli interventi in materia di entrate.**

12.

Il rischio di un aggravamento dello squilibrio dei conti pubblici – sul quale, come abbiamo detto, convergono analisi dei principali organismi internazionali e istituti di ricerca – pone anche la questione di una appropriata politica delle entrate.

Deve essere, in primo luogo, riconsiderata con molta cautela l'ipotesi di procedere lungo il sentiero della riduzione delle imposte, laddove questa non potesse essere sorretta da una specifica – e, certamente, non facile – ulteriore copertura. Appare evidente, infatti, la situazione di sovraccarico del bilancio dell'entrata, nonostante il buon andamento del gettito tributario che è possibile desumere anche dai versamenti del primo trimestre dell'anno.

Per quest'anno il secondo modulo della riforma fiscale sembra trovare sostanziale copertura nel complesso della manovra finanziaria per il 2005, mentre più fragile si prospetta la copertura per gli anni successivi, quando gli oneri degli sgravi fiscali decisi con la Finanziaria 2005 e destinati ad incidere quest'anno per 4,1 miliardi, aumenteranno a 6,5 miliardi nel 2006 e si attesteranno poi sui 5,8 miliardi a partire dal 2007. Nel 2006, infatti, verrà a mancare l'apporto del condono edilizio, mentre si fa affidamento su un improbabile raddoppio dei maggiori proventi dell'accisa sui tabacchi lavorati (da +500 nel 2005 a +1.000 milioni nel 2006 e 2007), su un'ulteriore lievitazione delle entrate da giochi (+644 milioni nel 2006 e +955,9 nel 2007), oltre che, per il solo 2006, su un aumento dell'acconto IRPEF e IRE (640 milioni) e delle banche (650 milioni). Si tratta, come si vede, di entrate solo nominalmente strutturali, ma in realtà largamente soggette al rischio dell'aleatorietà, trattandosi di entrate di tipo più o meno volontario (qual è il caso sia di quelle da giochi e scommesse, sia di quelle da consumo di tabacchi lavorati, per le quali ultime va, per giunta, tenuto conto anche dei più che probabili effetti delle misure di disincentivazione del fumo divenute operative all'inizio del 2005).

Il quadro di sostenibilità del bilancio dell'entrata viene ora ad essere ulteriormente e pesantemente messo in discussione, da una parte, dalle riserve Eurostat sulla effettiva natura di entrate di alcune forme di anticipazione delle riscossioni (in particolare dell'anticipazione dell'1,5 per cento delle riscossioni delle banche), e, dall'altra, dalla prospettiva di dovere con urgenza trovare forme alternative di imposizione, compatibili con i Trattati europei, in grado di assicurare, senza soluzione di continuità, un gettito equivalente a quello oggi derivante dall'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), che l'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha già dichiarato di ritenere in contrasto con la normativa europea sull'IVA e che lo stesso Governo aveva peraltro annunciato di volere progressivamente abolire.

In queste settimane sono state avanzate proposte favorevoli ad utilizzare l'occasione offerta dalla prospettiva di questa sentenza per ridurre la pressione tributaria, oltre che per ridisegnare il riparto del sistema dei tributi fra i diversi livelli di governo nella logica – propria del federalismo fiscale così come delineato dall'art. 119 Cost. - di piena responsabilizzazione degli enti di autonomia anche sul fronte dell'acquisizione delle entrate. Sono proposte che vanno considerate con attenzione, ma anche con estrema cautela, tenuto conto dell'entità del gettito da sostituire (nel 2004 ben 23,8 miliardi, pari ad oltre il 70 per cento del gettito totale di circa 33,8 miliardi, attengono alla componente privata) e del rischio di influire negativamente sull'autotassazione in corso. Con cautela bisogna, infine, guardare anche alla possibilità (e in ogni caso ai limiti) di continuare a far ricorso sia alle entrate straordinarie (cessioni di immobili e di strade), sia a quelle relative ad anticipazioni ed acconti. Le prime si caratterizzano per incassi una tantum (7 miliardi nel 2005), che, da un lato, non appaiono più né di pacifica contabilizzazione ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, come le riserve di EUROSTAT sembrano indicare, né di agevole realizzazione sul piano gestionale. Per quanto riguarda quest'ultimo profilo, sono note le difficoltà incontrate nell'ultimo anno per la cessione ai privati degli immobili di SCIP2, con il conseguente ricorso nell'aprile dello scorso anno all'accensione di un mutuo bancario per far fronte alle scadenze di rimborso dei titoli e di pagamento degli interessi agli investitori. Sono altresì note anche le difficoltà incontrate con SCIP3 per la cartolarizzazioni degli immobili della Difesa, difficoltà che non sembrano ancora del tutto superate, come dimostrano i recenti

ripensamenti per quanto riguarda il numero e l'identità degli immobili che devono costituire oggetto di cessione.

Non senza problemi si prospettano, peraltro, sia le nuove forme di cessione con riaffitto (a fondi immobiliari appositamente promossi) di immobili adibiti a sede di uffici pubblici, sia la cessione a privati di strade con caratteristiche autostradali. Nel primo caso, infatti, all'acquisizione del corrispettivo una tantum si accompagnerà l'assunzione a carico del bilancio dello Stato di oneri aggiuntivi di spesa corrente per i canoni di locazione. Nel secondo caso saranno a carico del bilancio statale i c.d. "pedaggi ombra". Infine, anticipazioni ed acconti (che si avvicinano ormai agli 11 miliardi di euro) presentano la comune caratteristica di poter assicurare la corrispondente copertura finanziaria per un periodo di tempo molto limitato, per il fatto che comportano versamenti da effettuarsi entro il 30 dicembre di ogni anno, i cui relativi importi sono, però, automaticamente recuperati dagli stessi versanti mediante compensazione con le riscossioni dell'anno successivo (compensazione che, per lo più, ha luogo nelle prime settimane, e comunque non oltre i primi sei mesi, dell'anno).

### **Il ruolo della Corte per il controllo del bilancio statale ed il monitoraggio della spesa pubblica.**

13.

Una rilevante significatività assume la funzione, annualmente svolta, dalla Corte in ordine alla parificazione del rendiconto generale dello Stato; tale attività si riconnette alle attribuzioni intestate al nostro Istituto, che vengono assolte in fase prodromica rispetto alla chiusura del ciclo di bilancio, formalizzata con la legge di approvazione del rendiconto da parte del Parlamento.

La nuova fisionomia assunta dal bilancio, ed i profili evolutivi desumibili dalle indicazioni della Corte costituzionale e dalle esperienze europee ed internazionali, ha indotto la Corte a programmare, accanto ai doverosi riscontri contabili fondati sulla disciplina dettata dall'art. 39 del testo unico approvato con RD 12 luglio 1934, n. 1214, ulteriori analisi e verifiche, a campione, sull'affidabilità e attendibilità dei conti, da condurre secondo metodologie ormai consolidate e collaudate dalla Corte dei conti dell'Unione europea e da altre Istituzioni superiori di controllo; con ciò implementando



- sul versante della spesa – le accurate verifiche già da tempo svolte in materia di entrata.

Il programma di lavoro per l'anno 2005, che ricomprende la parificazione del rendiconto generale dello Stato 2004 (da effettuare entro la fine di giugno 2005), è pertanto caratterizzato da una serie di nuove operazioni tese alla verifica della affidabilità ed attendibilità dei dati esposti nel rendiconto, adottando sperimentalmente talune iniziative da finalizzare – in senso proprio – ai riscontri connessi alla parificazione, ampliando così un impegno già intrapreso che, in via graduale, conduca ad una dichiarazione della Corte assimilabile alla certificazione del bilancio, pur con le peculiarità intrinsecamente presenti nel sistema dei conti pubblici (e soprattutto nei conti dello Stato).

In ogni caso, si tratta di un obiettivo non facile, in quanto condizionato dai concreti adempimenti dell'amministrazione e che, probabilmente, potrà richiedere, per una piena realizzazione, anche interventi sulla normativa vigente, nonché – più in generale – una adeguata rivisitazione dell'intero sistema di contabilità pubblica.

Va inoltre sottolineato che le intervenute riforme in materia di bilancio – purtroppo solo in parte realizzate - si intrecciano con le problematiche legate al nuovo assetto della Repubblica.

Il processo di innovazione si gioca su più versanti e ha già investito, ad un tempo, oltre la struttura dei bilanci e i moduli organizzativi, la gestione globale delle risorse, i controlli interni e quelli esterni sui risultati e sui servizi resi alla collettività; tutto ciò in un contesto nel quale l'utilizzazione piena dei sistemi informativi diviene "elemento fondante" della stessa innovazione.

In termini generali, può comunque dirsi che le operazioni per rafforzare le verifiche sulla attendibilità e affidabilità dei dati condotte dalla Corte puntano verso due direzioni.

La prima è intesa a verificare l'influenza che sulla stessa attendibilità ed affidabilità dei conti manifestano le regolazioni contabili e debitorie, le eccedenze di spesa, la individuazione di effettivi ed ingiustificati oneri latenti. Assumono inoltre specifico rilievo, in proposito, l'accumulo ricorrente dei residui di stanziamento (di cui occorre verificare la fondatezza reale del mantenimento in bilancio), il fenomeno atipico della formazione di economie sui residui propri, l'assunzione di impegni, e conseguenti

pagamenti, su capitoli con denominazioni indeterminate, l'esistenza di altre gravi prassi distorsive che alterano sostanzialmente la "sincerità" dei dati (impegni in limine, divaricazioni non motivate tra previsioni di competenza e autorizzazioni di cassa, carenza di evidenze di carattere contabile nel caso di taluni capitoli-fondo).

La seconda direzione privilegia, nel novero delle contabilità dei diversi ministeri, l'individuazione, a scandaglio, di elementi sintomatici che rivelino un maggior rischio di anomalie gestionali; in tal senso sono programmate, e già in fase di prima realizzazione, indagini in collaborazione con gli uffici centrali del bilancio dei ministeri interessati.

Un ulteriore contributo la Corte potrebbe fornire – anche ai fini del monitoraggio dei saldi di finanza pubblica - nella auspicata prospettiva di una maggiore valorizzazione della sua funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento.

Tale contributo potrebbe proficuamente realizzarsi, in tempi brevi, nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato; appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero infatti introdurre, nel corso della sessione estiva del bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio ma anche – se ritenuto utile – con talune Commissioni di merito.

La Corte ritiene, comunque, di dichiarare la piena disponibilità a rendere operative nel nostro Paese quelle più intense e proficue forme di collaborazione fra Parlamento ed istituzione superiore di controllo che caratterizzano i sistemi garantistici di finanza pubblica propri dell'Unione europea e dei principali Stati membri.

14.

*Le considerazioni che precedono sul contributo della Corte a fini di monitoraggio sono avvalorate dalle recenti vicende di revisione dei conti della pubblica amministrazione per il periodo 2001-2003, e dalla mancata certificazione, da parte di Eurostat, dei dati su deficit e debito pubblico relativi al 2004, le quali ripropongono l'esigenza ormai indifferibile di una specifica attenzione, rigorosa e tempestiva, dei conti pubblici.*

*E' noto che, a livello di bilancio dello Stato, dovrebbe finalmente completarsi il monitoraggio per leggi e il monitoraggio per capitoli, già da tempo avviato.*

*Peraltro zone d'ombra persistono sugli altri due aggregati del conto della pubblica amministrazione.*

*Il settore degli enti previdenziali e, soprattutto, quello degli enti territoriali soffrono tuttora di una mancata tempestiva rilevazione dei flussi e, conseguentemente, risulta ampio il ricorso alla stima dei relativi dati. In particolare, per ovviare a tale rilevante lacuna conoscitiva, è in fase di avvio il progetto SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) previsto dalla legge finanziaria 2003.*

*Il progetto, basato su un sistema di codificazione uniforme di tutte le operazioni di riscossione e di pagamento, dovrebbe consentire dopo il periodo di sperimentazione, di rilevare in tempo reale e per via telematica le informazioni sui flussi di cassa ed estendersi, in prospettiva, anche ai dati di competenza economica.*

*La Corte, da parte sua, sta provvedendo, sulla base dell'art. 28 della stessa legge finanziaria 2003, alla sperimentazione e messa a punto del progetto di invio telematico dei rendiconti degli enti locali, delle informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché dei certificati del conto preventivo e consuntivo. La Corte, fra l'altro, partecipa al progetto SIPA riguardante il Sistema informatizzato dei pagamenti della pubblica amministrazione centrale.*

*E' da auspicare una interazione di tutte queste iniziative (o, quanto meno, la possibilità di una interazione fra i rispettivi sistemi informativi), in modo tale da ricavarne il massimo valore aggiunto in tema di monitoraggio dei conti della pubblica amministrazione.*

*Un contributo decisivo alla risoluzione del problema della trasparenza e della affidabilità dei conti pubblici – fondamentale anche nel contesto della riforma del patto di stabilità e crescita – può derivare dalle norme (art. 7) del disegno di legge riguardante il “pacchetto competitività” (A.C. n. 5736), finalizzate alla armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti ed organismi pubblici. Lo scopo essenziale del progetto normativo è quello di pervenire ad un effettivo monitoraggio dei conti pubblici e favorire l'acquisizione delle informazioni fondamentali per la costruzione del conto delle pubbliche amministrazioni.*

*Il provvedimento in parola – pienamente condivisibile – sconta, peraltro, i tempi non brevi legati all'attuazione di specifiche deleghe.*