

Relazione orale
Pres.Luigi Mazzillo

1.

La fine della recessione economica ha coinciso, nel 2010, con la ripresa del percorso di riequilibrio della finanza pubblica italiana. Di grande significato è stata l'azione di contenimento della spesa, impostata già in avvio di legislatura e dispiegatasi pienamente, dopo il rallentamento imposto dalle misure anti-crisi, che nel 2009 avevano di fatto annullato i risparmi previsti.

Il quadro di finanza pubblica del 2010 ha presentato, nei saldi, risultati più favorevoli di quelli giustificati dal recupero del ciclo economico: l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni si è ridotto, mentre il saldo primario è tornato in prossimità del pareggio. Le spese totali sono, per la prima volta, diminuite in valore assoluto ed in misura ben più consistente di quanto assunto in sede di previsione. Le spese correnti al netto degli interessi hanno segnato un netto rallentamento e la spesa per interessi è rimasta sostanzialmente stazionaria. Un contributo decisivo alla riduzione delle spese totali è venuto dalle spese in conto capitale, con una flessione di oltre il 18 per cento, che ha riguardato tutte le componenti - investimenti fissi, contributi e trasferimenti.

Quest'ultimo dato non può essere considerato positivo, così come insoddisfacente è l'aumento di poco meno dell'1 per cento delle entrate totali - un ritmo molto inferiore all'incremento del Pil nominale e non in grado di recuperare pienamente la forte contrazione del 2009. Aumenta, tuttavia, la componente strutturale, mentre si riduce drasticamente il peso delle entrate una tantum e di quelle extra tributarie.

E' proseguito, infine, l'aumento del rapporto debito/Pil, che ha raggiunto il 119 per cento, in buona parte per il crescente divario tra costo medio e saggio di incremento del Pil nominale.

2.

L'evoluzione dei conti pubblici appare particolarmente positiva se si confrontano i risultati con quelli conseguiti dagli altri principali paesi europei: l'Italia presenta, oggi, un disavanzo in quota di Pil ben inferiore alla media europea ed è l'unico, tra i grandi paesi, a registrare, come si è detto, un saldo primario vicino al pareggio. L'evoluzione è positiva anche se la si confronta con le stesse proiezioni dei documenti programmatici.

Il contributo diretto fornito dalla ripresa dell'economia al contenimento del disavanzo pubblico è stato, invece, complessivamente modesto. Ben più importante si è rivelato il ritorno alla piena operatività della manovra restrittiva di finanza pubblica, reso possibile dal superamento della fase più acuta della recessione, che nel 2009 aveva indotto, con l'adozione dei provvedimenti anti-crisi, a mettere temporaneamente da parte le misure di contenimento della spesa varate in avvio di legislatura con il DL 112/2008.

Va, sotto altro aspetto, evidenziato che la lenta ripresa del ritmo di crescita dell'economia italiana ha consentito di recuperare solo un quarto della perdita di prodotto subita nel biennio precedente, determinando un ampliamento del divario negativo rispetto alla media europea.

3

I positivi risultati ottenuti nel 2010 sul fronte della spesa prefigurano un possibile punto di svolta nel controllo dei flussi, con l'avvio di un processo virtuoso di spinta verso la riduzione strutturale dei livelli delle uscite. Ma qui entriamo in un'area a rischio. Non si può, infatti, sottovalutare che l'inversione di marcia dello scorso anno segue ad un periodo di forte espansione della spesa che, nel rapporto con il Pil, aveva raggiunto, nel 2009, il 52,5 per cento, più di quattro punti oltre l'obiettivo fissato all'inizio della legislatura.

Le verifiche condotte in proposito dalla Corte, e in larga parte già illustrate nel Rapporto che nello scorso mese di maggio è stato dedicato al coordinamento della finanza pubblica, si prestano, tuttavia, a valutazioni sostanzialmente incoraggianti.

Con riguardo alle amministrazioni centrali e, specificamente, allo Stato, la stringenza dei tagli disposti con il DL 112/2008 ha determinato, nel 2010, risultati rilevanti di riduzione, in valore assoluto, sia della spesa totale, sia delle principali voci che la compongono, dalle spese di personale alla previdenza, dai consumi intermedi agli investimenti. Ma anche il Patto di Stabilità Interno sembra aver corrisposto, a livello aggregato, agli obiettivi finanziari ad esso assegnati: le spese complessive delle amministrazioni locali si sono ridotte di quasi il 2 per cento, in ragione di una forte caduta delle spese per investimenti e in conto capitale, ma anche di un rallentamento della spesa corrente.

4

I positivi risultati in termini di riequilibrio dei conti sono stati, tuttavia, conseguiti al prezzo di un'evoluzione non bilanciata nella composizione della spesa, sia per lo Stato che per le amministrazioni locali. Nella spesa statale, i tagli hanno operato senza salvaguardare gli investimenti pubblici e la spesa in conto capitale, determinando un andamento contraddittorio con gli impegni programmatici per il rilancio e l'accelerazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture. Una contraddizione che, peraltro, dura da un decennio.

Non c'è da restarne sorpresi: strumenti di controllo e di coordinamento indifferenziati e non selettivi (come i tagli lineari o lo stesso Patto di Stabilità Interno) – pure inevitabili ed idonei a conseguire nell'immediato concreti benefici sul fronte del contenimento della spesa - mal si prestano a scongiurare distorsioni e squilibri negli esiti operativi. C'è, quindi, da chiedersi se non debbano essere affiancati da effettivi meccanismi di *spending review* e da una

responsabilizzazione delle regioni nel controllo del rispetto del Patto da parte delle amministrazioni pubbliche del proprio territorio.

Nella relazione un capitolo è dedicato alle politiche per le infrastrutture pubbliche. Oltre all'evidenziazione del grave divario di dotazioni tra l'Italia e gli altri maggiori paesi europei, dall'analisi che vi è svolta emerge come la limitazione delle risorse finanziarie non possa essere considerata come il principale e decisivo fattore di freno e di ritardo nella realizzazione delle opere pubbliche.

E' una constatazione che trova conferma nell'analisi di altri ambiti di intervento, a cominciare dalla ricerca e dall'innovazione, un settore nel quale il livello di spesa pubblica non è distante dalla media europea, ma ha un impatto del tutto modesto sul piano dei risultati, per il prevalere di vincoli di natura procedurale, organizzativa e di *governance* dei rapporti di *partnership* con il settore privato.

Anche nel caso di Regioni, Province e Comuni, il netto rallentamento della dinamica della spesa in conto capitale sembra doversi piuttosto riconnettere, da una parte, alle ben note cause di inefficienza strutturale (ridotta capacità progettuale e di programmazione, sovrapposizione di competenze, inadeguatezza dei meccanismi di coordinamento e monitoraggio, ecc.), e, dall'altra, alle distorsioni determinate dall'applicazione del Patto di stabilità interno.

Si tratta di distorsioni, da tempo segnalate dalla Corte, cui si accompagnano oggi anche difficoltà finanziarie per un crescente numero di enti: ad un ampio risultato positivo conseguito in termini di avanzo corrente (come tale, misurato in termini di pura competenza), non corrisponde un analogo avanzo di cassa, il solo utilizzabile "a copertura" delle spese di investimento. Questo sembra aggiungersi alla scarsa capacità degli enti di programmare i pagamenti, alla prudenza dettata dai vincoli del Patto ed al disallineamento temporale tra stati di avanzamento

delle opere e margini finanziari teoricamente consentiti, con la conseguenza che la spesa per investimenti risulta penalizzata ben oltre l'esigenza dettata dagli stessi vincoli del Patto.

Nonostante la progressiva maggiore stringenza degli obiettivi e delle regole, sostenute anche da meccanismi sanzionatori via via più penalizzanti, il Patto di Stabilità Interno non è dunque riuscito, da sé, ad indurre quella riqualificazione della spesa che ci si attendeva. Da qui la necessità di interventi normativi mirati, in modo specifico, sia a favorire la ripresa della spesa in conto capitale, consentendo l'innalzamento del livello dei pagamenti, sia ad indirizzare le scelte gestionali degli enti, per recuperare risorse attraverso la riduzione delle spese di gestione. Si pensi ai provvedimenti concernenti il taglio dei costi per la rappresentanza e la politica, il taglio delle spese per l'acquisto di beni, di quelle di personale, come pure alle disposizioni sull'esercizio associato delle funzioni.

5

Importante, per coniugare crescita e rigore nei conti pubblici, il ruolo delle politiche dell'entrata che emerge dalle nostre analisi.

I risultati del 2010 registrano una sia pur limitata ripresa delle entrate tributarie, con una chiara inversione di tendenza rispetto agli andamenti cedenti del biennio precedente. I primi cinque mesi del 2011 fanno registrare una significativa accelerazione della loro crescita.

Dietro l'evidenza dei dati aggregati, va notato che l'obiettivo perseguito negli ultimi anni è stato chiaramente quello di mantenere elevato il livello complessivo del gettito, senza, però, accrescere la pressione tributaria da gestione ordinaria. Gradualmente abbandonando (e comunque drasticamente riducendo) anche il ricorso alle entrate una tantum, alle entrate extra tributarie ed alle dismissioni di attivi pubblici, la politica di reperimento di nuove entrate ha, da ultimo, puntato

sull'ulteriore promozione delle attività di gioco, sull'incentivazione delle anticipazioni e dei recuperi di pagamento e soprattutto sull'intensificazione e sul potenziamento delle attività di contrasto all'evasione.

L'analisi dei risultati conseguiti conferma l'efficacia degli strumenti utilizzati, ma interrogativi si pongono sulla loro capacità di assicurare anche per il futuro la tenuta del livello complessivo del gettito. Ciò vale per i giochi, i cui proventi netti possono ormai continuare a crescere al margine solo grazie ad un'espansione esponenziale del volume della raccolta. Il consumo di giochi interessa prevalentemente le fasce sociali più deboli e culturalmente meno attrezzate: la forzatura su tale fonte di entrata non può, dunque, non sollevare qualche fondata perplessità.

Ma vale anche per gli sforzi di acquisizione immediata, o comunque accelerata, dei crediti d'imposta di Stato, regioni ed enti locali. Ciò ovviamente comporta la modificazione del profilo temporale della curva delle entrate, con il rischio di un suo abbassamento negli anni futuri. La possibilità dell'ulteriore successo di questa strategia potrebbe, peraltro, essere vanificata dall'indebolimento di una serie di presidi che hanno finora efficacemente operato, a cominciare dalla forza dissuasiva della riscossione coattiva attribuita ad Equitalia e fatta valere anche nell'interesse delle amministrazioni locali. Con le modifiche appena introdotte, si rischia di vedere in buona parte compromessa l'effettività stessa della capacità di riscossione coattiva degli enti locali. E di vedere in larga parte depotenziato anche l'atteso effetto anticipatore degli accertamenti esecutivi.

Restano, quanto mai ampie, le possibilità di maggior gettito legate alla lotta all'evasione. Le dimensioni del fenomeno sono imponenti: l'ISTAT ha stimato che nel 2008 l'economia sommersa rappresentava il 17,5 per cento del PIL. La stessa Amministrazione finanziaria ha valutato nel 36 per cento la perdita di gettito IVA nel 2009. Gli strumenti giuridici apprestati, le intese raggiunte a

livello internazionale, l'elevata professionalità ed esperienza del personale dell'Agenzia delle entrate e dei verificatori della Guardia di finanza, le grandi potenzialità del sistema informativo e delle moderne tecnologie rendono fattibili obiettivi anche ambiziosi di introiti aggiuntivi con il contrasto dell'evasione.

Non va tuttavia sottovalutato il rischio del depotenziamento - che può avvenire anche per effetto dell'affermarsi di nuove interpretazioni sul piano giurisprudenziale - di strumenti rivelatisi di particolare efficacia persuasiva, come è il caso degli studi di settore, e come potrebbe essere quello dello spesometro, se verrà confermata l'obbligatorietà del contraddittorio che la Corte di cassazione ha da ultimo riconosciuto necessario anche per la validità degli accertamenti sintetici. E' di tutta evidenza che dover passare sempre attraverso il contraddittorio porterebbe a drasticamente limitare il numero dei controlli e, soprattutto, l'effetto dissuasivo delle possibilità di incrocio dei dati fiscali ed extra fiscali.

Come già nel caso della riscossione, anche modalità di accertamento che appaiano indebitamente vessatorie possono indurre ad interventi correttivi che finirebbero per vanificare l'efficacia stessa degli strumenti di contrasto apprestati. La soluzione va trovata in attività di accertamento e di riscossione rispettose della dignità del cittadino-contribuente, ma anche dotate dell'indispensabile efficacia dissuasiva, senza le incertezze inevitabilmente connesse a continui e repentini mutamenti di rotta.

Non ancora chiaramente determinabili le prospettive legate all'ipotizzato ridimensionamento delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali: non vi è dubbio che l'obiettivo del riequilibrio strutturale dei conti pubblici debba essere perseguito incidendo anche sulla spesa fiscale. Tenendo però presente che l'area d'intervento per allargare la base imponibile è molto più circoscritta di quanto appare a prima vista, dovendosi tener conto dell'erosione che è parte integrante

dell'assetto delle imposte (almeno il 50 per cento) e di una quota che corrisponde a puntuali e giustificate scelte di politica fiscale (un altro 20 per cento). Pur nella consapevolezza che anche gli interventi teoricamente possibili in quest'area sono destinati a suscitare forti resistenze, non ci si può permettere, comunque, di rinunciare, ancora una volta, ad un più che condivisibile progetto di disboscamento di esenzioni ed agevolazioni già tentato nel lontano 1991.

6

Ritornando, per concludere, ai temi più generali, si deve ribadire che la riduzione dell'indebitamento realizzata lo scorso anno non comporta il ritorno a una gestione ordinaria del bilancio pubblico: è ancora incompleto il riassorbimento degli effetti associabili alla crisi dell'economia e vi è l'esigenza addizionale di assicurare, nella prospettiva di medio termine, la coerenza tra i programmi delineati nel DEF e gli impegni (peraltro, non ancora formalmente assunti) derivanti dalle nuove regole di *governance* europea.

La tempestività con la quale viene in questi giorni proposta una nuova impegnativa manovra di finanza pubblica dimostra che il Governo è ben consapevole di quanto, nel complesso, il percorso di aggiustamento strutturale dei conti pubblici si presenti gravoso e di grande complessità. La scelta appare orientata a mantenere stabile il livello aggregato della pressione fiscale ed a concentrare tutta la correzione dei conti sulla spesa. Si tratta di una scelta condivisibile, anche se il compito può apparire non agevole e richiede di tenere conto di tre qualificazioni non trascurabili.

In primo luogo, mantenere stabile il livello della pressione fiscale è una linea guida che può essere letta nel modo convenzionale, di non superare un livello già elevatissimo nel confronto internazionale, ma anche come l'impegno ad evitare una riduzione del gettito fiscale nella fase più difficile di riequilibrio dei conti. Un impegno non privo di rischi, se si tiene conto dei punti critici prima ricordati,

come i limiti, anche etici, alla crescita del gettito dei giochi, ed i rischi per gli esiti della lotta all'evasione e per l'effettività ed i tempi della riscossione, connessi a continue correzioni normative e ad orientamenti di allentamento del rigore in materia di accertamento e di esazione coattiva.

In questo contesto, va meglio approfondita l'ipotesi di un ridimensionamento delle esenzioni e delle agevolazioni. L'effettivo perimetro dell'area d'intervento e le difficoltà di attuazione dovrebbero indurre a considerare gli eventuali risparmi come una riserva di sicurezza nell'azione di riequilibrio.

In secondo luogo, non si potrà più, realisticamente, fare affidamento sulla riduzione delle spese per interessi - il "dividendo" che ha avvantaggiato la finanza pubblica in Europa nelle fasi successive all'introduzione dell'euro.

Infine, sarebbe auspicabile che i tagli di spesa non penalizzassero più, almeno nella prospettiva di medio periodo, le spese in conto capitale e gli investimenti in infrastrutture, che nel 2012 toccherebbero il valore più basso degli ultimi decenni. Un auspicio che, però, non trova conferma già nel quadro tendenziale del DEF, che proietta al 2014 un'ulteriore caduta della spesa per investimenti pubblici.

Entro tale sentiero vincolato, la realizzazione del necessario contenimento della spesa corrente propone scenari quantitativamente ai limiti della sostenibilità, per le amministrazioni centrali, come per quelle locali. I tagli necessari per raggiungere il pareggio di bilancio sarebbero, infatti, di dimensioni inconsuete. Tra il 2010 e il 2014 la riduzione in termini reali delle spese finali, al netto degli interessi, sarebbe di circa l'8 per cento.

La sostenibilità di un percorso così impervio richiede, con ogni evidenza, due indirizzi strategici paralleli: da un lato, la ricerca di strumenti in grado di

recuperare condizioni per una crescita economica più sostenuta (e, sotto questo aspetto, anche i tagli alla spesa pubblica dovranno essere più selettivi, così da salvaguardare gli interventi di ampliamento del capitale pubblico); dall'altro, un metodo di "revisione della spesa", in grado di far riconsiderare in profondità l'adeguatezza dell'apparato pubblico, riesaminando priorità, programmi, dimensioni, risultati e squilibri dell'azione pubblica, a tutti i livelli ed in tutti gli ambiti di governo. Senza nessuna pregiudiziale esclusione.