



# CORTE DEI CONTI

— SEZIONI RIUNITE —

## RELAZIONE

### SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2010

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE  
LUIGI GIAMPAOLINO

RELAZIONI IN UDIENZA  
DEI PRESIDENTI DI COORDINAMENTO DELLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO  
MAURIZIO MELONI      LUIGI MAZZILLO

## *Udienza di parifica del rendiconto generale dello Stato*

*28 giugno 2011*

### *Premessa in apertura d'udienza del Presidente della Corte dei conti*

L'udienza odierna di parifica chiude, con la solennità del rito giudiziario, il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge a questa Istituzione, così da consentire al Parlamento, al quale il Rendiconto verrà presentato come disegno di legge per la relativa approvazione, di adottare le proprie conseguenti determinazioni sulla base del massimo grado di trasparenza possibile.

Non vi è dubbio che il tasso di democraticità di un Paese si misura anche in relazione al grado di trasparenza dei conti, così che il Parlamento, le assemblee rappresentative e, in ultima analisi, i cittadini, siano posti in grado di conoscere l'operato degli esecutivi titolari della gestione delle risorse finanziarie, in modo da verificare la rispondenza delle azioni di governo agli obiettivi definiti nella legislazione sostanziale di spesa.

Ne deriva, dunque, la centralità della funzione del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, funzione in cui il conoscere e il riferire della Corte quale organo dello Stato-comunità assume la più alta espressione che

vale a qualificarla, appunto, come custode delle risorse pubbliche o, più tecnicamente, come garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

\*\*\*

Questa udienza fa seguito, a poco più di un mese di distanza, alla presentazione del secondo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, Rapporto che, in una valutazione di sintesi dell'intero sistema della finanza pubblica italiana, ha consentito alla Corte, nella sua funzione di ausilio al Parlamento, di evidenziare le criticità riscontrate nel perseguimento, da parte dell'intero settore pubblico, dei fondamentali obiettivi del contenimento e della riqualificazione della spesa pubblica.

La presentazione del Rapporto costituisce attuazione della tipologia di controllo affidato alla Corte dei conti dai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del Patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento.

Esso rappresenta, altresì, uno stimolo verso una maggiore attenzione, delle istituzioni ma anche della cultura economica, ai confronti tra obiettivi e risultati; soprattutto, esso tende a colmare un vuoto e uno squilibrio attualmente molto ampio, tra l'eccesso di analisi, misurazioni, proiezioni e dibattiti che

caratterizzano il momento della presentazione e approvazione di provvedimenti di finanza pubblica e la quasi totale mancanza di relazioni e studi dedicati a verificare *a posteriori* se, quanto e come abbiano in realtà funzionato gli strumenti impiegati.

\*\*\*

La funzione di ausiliarità al Parlamento e al Governo, in termini di trasparenza sui risultati della gestione, acquista particolare rilevanza nell'attuale quadro congiunturale, nel quale i vincoli imposti dalla nuova *governance* europea impongono di ricercare un difficile punto di equilibrio tra riduzione del debito pubblico e ritorno alla crescita economica.

In tale ottica, la corretta allocazione delle risorse pubbliche è fondamentale, così come è fondamentale che l'attività di programmazione sia correttamente condotta. Parimenti, è fondamentale l'attività di verifica sui risultati effettivamente conseguiti ovvero sulle cause che determinano il mancato o il ritardato utilizzo delle risorse disponibili.

La parificazione del Rendiconto generale interviene proprio in questa fase: verificando la conformità dei dati sulle entrate e sulle spese agli stanziamenti del bilancio previsionale ed analizzando le cause degli eventuali scostamenti. In tal modo, essa è funzionale a consentire agli organi politici di effettuare scelte consapevoli e opportune correzioni di rotta nel ciclo di bilancio a seguire.

\*\*\*

Analoghe considerazioni possono farsi, evidentemente con i dovuti distinguo, anche per il controllo sulla gestione e per il controllo economico-finanziario sui bilanci degli enti locali.

Infatti, nel nuovo assetto ordinamentale, caratterizzato dal *continuum* Unione europea - Stato - Autonomie territoriali, la Corte dei conti, come ho già avuto modo di dire in altre occasioni, fin dal mio discorso di insediamento, si colloca come istituzione di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche (ivi comprese quelle di provenienza comunitaria), con riferimento non solo allo Stato-apparato ma, nel nuovo quadro costituzionale, anche allo Stato-comunità: un'interlocuzione, dunque, rivolta all'amministrazione come all'intera collettività nazionale e, per essa, al Parlamento e alle Assemblee legislative regionali, in modo da accentuare la sua gravitazione ausiliare specie nei confronti delle assemblee rappresentative di tutte le istituzioni che "costituiscono" la Repubblica: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (art. 114 Cost.).

Sicché così come avviene per lo Stato, sia pure con le necessarie differenze, il momento di referto agli organi consiliari delle Regioni a statuto ordinario potrebbe collocarsi più propriamente quale prodromo dell'approvazione del consuntivo presentato dagli esecutivi regionali, con un conseguente rafforzamento di quel rapporto di ausiliarità che connota il ruolo della Corte rispetto agli organi della sovranità popolare.

\*\*\*

In tale contesto ordinamentale, particolare valore assume la recente riforma della contabilità del settore pubblico.

L'adeguamento della normativa contabile alle nuove regole europee è tempestivamente avvenuta con la recente legge n. 39 del 2011, che ha opportunamente operato non solo sulla tempistica del ciclo annuale della programmazione ma anche sul versante dei contenuti, rendendo complessivamente più rigorosa la disciplina fiscale.

La necessaria implementazione della riforma, anche con riferimento al nuovo corso della *governance* economica europea ed il parallelo processo di evoluzione federalista dell'ordinamento nazionale, richiederà una fase di transizione; l'auspicio è che essa possa completarsi in breve termine e che soprattutto emerga un'effettiva capacità di programmazione degli interventi e di tempestiva realizzazione degli stessi.

Al riguardo, vorrei sottolineare l'esigenza che, sia a livello centrale che locale, l'obiettivo di riduzione della spesa pubblica non determini una dequalificazione della spesa stessa, considerato che l'obiettivo della crescita deve essere parimenti perseguito.

Particolarmente prezioso, in questa particolare fase, sarà l'ausilio della Corte al Governo, al Parlamento e alle autonomie territoriali.

\*\*\*

Ovviamente, il livello di trasparenza dei conti pubblici che la Corte è in grado di assicurare al Parlamento e, quindi, allo Stato-comunità, è condizionato

dall'ampiezza e dalla qualità della documentazione resa disponibile per i relativi riscontri dall'amministrazione statale: è essenziale, quindi, operare, non solo a livello ordinamentale, ma anche amministrativo, al fine di garantire alla Corte l'accesso in tempo reale ai dati di carattere contabile e finanziario di interesse istituzionale.

Vorrei, ancora, sottolineare che questo giudizio e la decisione che ne deriverà, sotto forma di Relazione al Parlamento, consentiranno a tale Organo di disporre di una valutazione dell'esito della gestione delle risorse pubbliche nell'anno trascorso e di una verifica di conformità dei dati della gestione finanziaria dello Stato particolarmente qualificata, in quanto resa da magistrati posti in posizione di terzietà ed indipendenza rispetto all'Esecutivo.

Ed, infatti, l'indipendenza, la terzietà e l'autonomia del magistrato che svolge la funzione del controllo, eleva l'autorevolezza delle risultanze del controllo stesso.

In tale quadro, occorre ancora una volta ribadire che l'autorevolezza delle analisi e delle verifiche condotte dalla Corte discende direttamente dalle guarentigie riconosciutele dalla Costituzione: quella, infatti, di un organo che, da un lato, pone la sua funzione al servizio degli organi costituzionali, ma, dall'altro, svolge tale funzione per diretta investitura costituzionale, al fine di agevolare il più corretto ed efficiente svolgimento delle funzioni del Parlamento, del Governo e delle autonomie territoriali.

A ciò si aggiunge l'elevato livello di professionalità dei suoi componenti, da sempre coniugato ad un profondo senso dello Stato mentre non va dimenticata la necessità che l'indipendenza della Corte dal Governo - prescritta dall'articolo 100 della Costituzione per la funzione di controllo e dall'articolo 108 per la funzione giurisdizionale – sia completata attraverso il riconoscimento della sua indipendenza finanziaria.

*Relazione orale del Presidente di Sezione Maurizio Meloni*

1. La valutazione dei risultati del bilancio dello Stato, ai fini della parificazione del rendiconto 2010, costituisce il passaggio fondamentale verso la pronuncia della Corte che conclude l'odierna udienza. Una valutazione che racchiude in sé tanto considerazioni di fondo sulle tendenze e sulle criticità della spesa e delle entrate pubbliche, quanto osservazioni e rilievi riguardanti eventuali irregolarità amministrativo-contabili.

L'insieme delle analisi condotte per offrire un quadro informativo adeguato sul rendiconto 2010 è vasto e viene sviluppato nell'unità Relazione al Parlamento. Ad un esame dei principali saldi di bilancio e delle tendenze delle categorie economiche delle entrate e delle spese statali fa seguito, infatti, un'ampia trattazione dei risultati della gestione delle singole amministrazioni dello Stato; a sua volta, per ogni ministero, si è proceduto a segnalare gli orientamenti gestionali che emergono da una analisi delle risultanze per missioni e programmi.

Scopo di questo intervento orale è quello di fornire elementi sulla parte della Relazione generale che è dedicata propriamente al rendiconto dello Stato; prima di esporre alcune riflessioni sulle principali tendenze che, nel 2010, hanno segnato spese ed entrate del bilancio statale è doverosa comunque una notazione preliminare.

L'analisi condotta sui dati del rendiconto generale dello Stato, nei grandi aggregati e per singole amministrazioni, si sviluppa nel solco consolidato della contabilità di Stato, che costituisce l'essenziale schema di riferimento del bilancio pubblico sia nella fase delle previsioni iniziali che in quella della consuntivazione. Si è in presenza, quindi, di un sistema contabile che si presta puntualmente a misurare qualità e quantità dei risultati anche con riferimento agli

obiettivi prefissati nei documenti programmatici. E che consente di disporre di informazioni analitiche per verificare l'efficacia e il grado di funzionamento degli strumenti di correzione dei conti, come le misure ormai ricorrenti di "taglio" della spesa statale o i provvedimenti di natura fiscale.

E' necessario, tuttavia, porre in evidenza che le risultanze della contabilità finanziaria richiedono importanti operazioni di correzione e di adattamento per essere utilizzate ai fini delle verifiche in Europa dell'andamento dei nostri conti pubblici. Si tratta di un passaggio dettato dall'esigenza, ovvia, di comparabilità internazionale e che, affidato in ogni Paese agli istituti nazionali di statistica, si traduce in modifiche di non poco conto delle risultanze del rendiconto dello Stato.

Da molti anni, peraltro, la Corte in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato sospinge la propria attenzione alle tematiche più generali dell'andamento della finanza pubblica nel contesto economico, sottolineando, in particolare, la posizione relativa dell'Italia nel confronto europeo e valutando aspetti positivi e punti critici nella prospettiva di breve e di medio periodo. E' questo un ampliamento di orizzonte che è reso indispensabile proprio in considerazione dell'utilità, ma anche dei limiti, di una valutazione che fosse circoscritta alla lettura del rendiconto finanziario dello Stato.

La Parte prima della Relazione oggi distribuita, e sulla quale si soffermerà tra poco il Collega Presidente Mazzi, è, per l'appunto, dedicata interamente a sviluppare riflessioni e analisi sulle prospettive dei conti pubblici e delle politiche di bilancio in Italia, attraverso elaborazioni approfondite che vanno oltre il bilancio dello Stato, verificando tendenze e problemi delle entrate e della spesa, nonché degli equilibri di bilancio ai diversi livelli di governo. Un'attenzione

particolare è riservata all'evoluzione dei conti delle amministrazioni locali, in una fase segnata dall'accelerazione del processo di decentramento e dal tracciato verso il completamento del federalismo fiscale.

2. Nel 2010, l'indicatore più significativo della gestione del bilancio dello Stato, rappresentato dal saldo netto da finanziare di competenza, espone un miglioramento, rispetto al 2009, del 33,9 per cento (il valore negativo si riduce da 32,6 a 21,6 miliardi).

L'esito di gestione e la stessa leggibilità del rendiconto generale dello Stato sono peraltro sempre più appannati da un imponente – e crescente – accumulo di residui attivi e passivi. Si tratta di una anomalia rilevante, la quale ha concorso ad una rimeditazione in ordine al passaggio al bilancio di sola cassa rilevabile anche dal testo della legge 7 aprile 2011, n. 39 (recante modifiche alla pur recente riforma di contabilità pubblica).

I residui attivi raggiungono la soglia *record* di circa 230 miliardi, mentre i residui passivi, tornando a superare il livello dei 100 miliardi, si cifrano in oltre 108 miliardi. Per il 90,5 per cento si tratta dei cosiddetti residui propri, destinati a tradursi in pagamenti effettivi nel breve/medio periodo; i residui di stanziamento, invece, registrano una consistente flessione – superiore agli 8 miliardi – legata alla più restrittiva disciplina che regola oggi la materia.

I residui passivi costituiscono un problema annoso – aggravato negli ultimi tempi da misure di contenimento della spesa spesso orientate allo slittamento dei pagamenti – che dipende sostanzialmente da procedure complesse e defatiganti in taluni settori di intervento, da schemi contabili spesso obsoleti, da incongrui

comportamenti gestionali, da serie discrasie negli assetti organizzativi delle amministrazioni; e, al riguardo, devono effettuarsi notazioni critiche.

Anche i residui attivi crescono ad un ritmo superiore al 18 per cento (passando da 194,6 miliardi a circa 230 miliardi), nonostante un abbattimento di dimensioni eccezionali (oltre 200 miliardi) effettuato in sede di consuntivo, da riconnettere sia alla eliminazione di partite inesigibili che al complesso processo di riclassificazione degli altri residui per grado di esigibilità. Nella sostanza, tuttavia, le due componenti non possono essere valutate in modo equivalente. Infatti, mentre il volume dei residui passivi propri di conto capitale, per effetto del nuovo regime della perenzione, risulta sottostimato, tra i residui attivi prevalgono, invece, somme derivanti da incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti – segnatamente nel settore extratributario - che comportano una sistematica sovrastima e un basso grado di esigibilità.

Ulteriori segnali non positivi, sul piano della trasparenza dei conti, emergono dalle vicende gestorie degli anni più recenti. A fianco del fenomeno – ormai divenuto strutturale – delle regolazioni contabili e debitorie, si è formata, in concomitanza con le restrizioni finanziarie, una massa di debiti pregressi, in parte ripianati con le risorse previste dal DL n. 78/2009, e si è venuto generalizzando il ricorso a “pagamenti in conto sospeso” che in gran parte ancora attendono una completa sistemazione contabile in bilancio. Si tratta di fenomeni di per sé non compatibili con il principio di annualità del bilancio, che finiscono per incidere sulle risultanze di consuntivo.

**3.** A livello di analisi per missioni e politiche pubbliche va, poi, osservato che il rendiconto per il 2010 conferma il fenomeno alla concentrazione in poche

missioni delle spese gestite, già rilevato negli anni precedenti. In termini di massa impegnabile, per spese finali, solo 5 missioni su 34 espongono ben oltre i due terzi degli oneri, pari a 384,5 miliardi, con un'incidenza del 68,4 per cento.

La fase operativa della gestione conferma – altresì – sia negli impegni sia nei pagamenti, l'elevato livello di concentrazione degli oneri in un numero relativamente limitato di missioni: infatti, oltre il 90 per cento delle spese risulta allocato in sole 13 missioni, mentre meno di un decimo attiene alle altre 21 missioni, con livelli veramente esigui e, quindi, scarsamente significativi.

Ciò stante, e alla luce delle disposizioni della recente riforma contabile, che ha confermato la nuova classificazione funzionale, definendo le missioni come “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”, appare necessaria una razionale rivisitazione delle attuali missioni, anche al fine di un riequilibrio dimensionale connesso con una migliore definizione degli aggregati, valutando al contempo la struttura organizzativa che gestisce la spesa e la rilevanza politica della finalità perseguita.

**4.** Il discorso finora condotto sul rendiconto si intreccia con misure, proprie di recenti interventi legislativi, che inducono ad esporre le interrelazioni esistenti tra disciplina del bilancio, miglioramento dell'azione amministrativa, innovazioni ordinamentali e degli assetti organizzativi con complessiva finalizzazione al contenimento della spesa.

**4.1.** In materia di ordinamento contabile va detto che il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010 può rappresentare un momento di raccordo tra vecchia e nuova normativa. In particolare per quanto concerne il conto del bilancio, esso

conserva la struttura espositiva per unità di voto parlamentare a livello di macroaggregati, in coerenza con il bilancio di previsione, ma, nello stesso tempo, accoglie talune rilevanti novità della riforma, quali la prima esperienza di illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, anticipando l'applicazione della disposizione della riforma (art. 36, comma 6, della legge 196/2009).

**4.2.** Una ulteriore considerazione in ordine alla verifica delle risultanze del rendiconto generale dello Stato attiene alle note integrative al bilancio di previsione: esse devono redigersi in conformità con quanto previsto dalle nuove disposizioni contenute nella legge 196 del 2009 con evidenziazione del piano degli obiettivi correlati a ciascun programma e dei relativi indicatori di risultato. Di qui la necessità che siano evidenziate le risorse destinate alla realizzazione degli stessi obiettivi e che siano riportati gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti. Cruciale dovrebbe rivelarsi – altresì – il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dal decreto legislativo 150 del 2009.

**4.3.** Anche la valorizzazione della funzione programmatoria in senso proprio si riconnette al significato dei documenti di bilancio e, in particolare, del rendiconto di cui si tratta; alle amministrazioni è ora richiesto, infatti, di sviluppare, in maniera coerente con i contenuti e con il ciclo della programmazione finanziaria e del bilancio, il ciclo di gestione della *performance* (art. 4 del d.lgs. 150): viene pertanto riaffermata la stretta connessione tra programmazione finanziaria e di bilancio e pianificazione delle attività amministrative. Resta comunque ferma la funzione della direttiva annuale per l'azione amministrativa che costituisce una

base di riferimento pur sempre importante. Un proprio significato dovrebbe, poi, rivestire l'attività degli organismi indipendenti di valutazione, ma sulla funzionalità del nuovo sistema non si hanno ancora elementi sufficienti per esprimere valutazioni.

**4.4.** I processi di riorganizzazione, la rimodulazione degli assetti organizzativi e, talora, anche l'introduzione di disegni ordinamentali innovati si riconducono, tutti, alla primaria esigenza di una maggiore trasparenza e conoscibilità dei livelli di responsabilità nella gestione delle risorse; si conferma perciò il valore centrale dei nessi tra profili contabili e quadro di riferimento normativo ed operativo per l'esercizio delle funzioni dirigenziali.

Di notevole rilievo, anche sotto l'aspetto organizzativo, appare inoltre la realizzazione dei programmi affidata ad un unico "centro di responsabilità amministrativa" conferendo – anche qui – speciale nesso tra articolazione di bilancio e struttura organizzativa dei ministeri, pur in presenza di notevole eterogeneità nel quadro di partenza rinvenibile, oggi, nei documenti di bilancio.

Un ulteriore rilevante profilo, con chiare ricadute di taglio organizzativo, discende anche dal *budget* dei costi, con l'inclusione del prospetto di riconciliazione per collegare le previsioni economiche alle previsioni finanziarie di bilancio.

**4.5.** In ordine alle misure di riduzione delle strutture e di contenimento della spesa di personale occorre considerare che il rapido susseguirsi delle stesse misure e la portata innovativa delle recenti riforme organizzative hanno richiesto, da parte delle amministrazioni interessate, un difficoltoso adeguamento degli

apparati: anche l'introduzione e il consolidamento di strumenti come il *budget* economico e l'approntamento di un monitoraggio dell'impiego e del costo del personale, potranno fornire informazioni significative soltanto nei prossimi cicli gestionali.

Ai fini di una prima verifica generale delle spese relative al personale dei Ministeri va detto che la spesa complessiva risulta in riduzione tra il 2010 ed il 2009 di circa un punto per cento; al riguardo può evidenziarsi una flessione per le due amministrazioni che assorbono la maggior quantità di spesa di personale: in particolare per il Ministero dell'istruzione, che assorbe più del 50 per cento delle risorse, emerge una riduzione del 2,1 per cento, considerando anche l'incidenza dei risparmi conseguenti anche alle misure di razionalizzazione per la scuola. In flessione sono anche le spese di personale per il Ministero della difesa (-0,57 per cento).

5. Le considerazioni sul rendiconto, prima di dare ingresso alla seconda relazione dedicata a sviluppare riflessioni e analisi sulle prospettive dei conti pubblici e delle politiche di bilancio in Italia devono richiamare – da ultimo – le notazioni sull'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili del rendiconto. In proposito si osserva, in termini generali, che l'area del bilancio statale dovrebbe essere quella maggiormente garantita, governata come è da un complesso di stringenti regole procedurali e da un capillare sistema di controlli esercitati dalle strutture centrali e periferiche della Ragioneria generale dello Stato. Notevoli criticità emergono, peraltro, dalle vicende gestorie degli ultimi anni. Devono infatti di nuovo evidenziarsi i fenomeni – già ricordati – delle regolazioni contabili e debitorie (in parte da collegare al permanente intreccio tra gestione di bilancio e gestione di

tesoreria) di cui costituisce derivazione anche la questione dei pagamenti in conto sospeso e – soprattutto – della formazione di una rilevante massa di debiti pregressi, che mette in crisi l'annualità del bilancio e la stessa rappresentatività del consuntivo.

La Corte ad un livello specifico, attinente alle singole amministrazioni, sta utilizzando accanto al giudizio di parificazione – che è disciplinato da puntuali disposizioni normative – strumenti di verifica e di analisi delle poste del rendiconto anche in relazione a schemi utilizzati in ambito europeo: pertanto, per evidenziare le anomalie più rilevanti, si sta procedendo sia con lo strumento di *auditing* finanziario-contabile sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'amministrazione in proprie aree di intervento. L'attività di *auditing* è stata impostata, a partire dalle caratteristiche gestionali di ciascuna amministrazione, ma al fine di fornire un quadro complessivo delle problematiche più rilevanti.

Va infine posto in luce che l'attendibilità e l'affidabilità dei dati del rendiconto dà contezza, ormai da anni, di un impegno molto significativo sul versante delle entrate, registrando cospicui risultati a seguito delle segnalazioni effettuate.

In particolare, un ordine di rilievi ripetutamente prospettati dalla Corte attiene alle modalità di rettifica delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle amministrazioni e consistenti nella presenza di voci con segno negativo e di importi per la riscossione e per gli accertamenti inferiori ai versamenti (in quanto alle stesse modalità di rettifica sono da correlare nuove incongruenze presenti nel rendiconto).

*Relazione orale del Presidente di Sezione Luigi Mazzi*

**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 un più esteso ruolo 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 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 una 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.