

Premessa

Nell'attuale fase di crisi economico-finanziaria è quanto mai complesso conciliare una linea di rigore nella gestione del bilancio e le pressanti esigenze di contrasto della recessione e di sostegno dei redditi.

Rispetto alla situazione di maggio 2008, a inizio legislatura, la politica di bilancio deve fare i conti con una perdita permanente di entrate per circa 70 miliardi e di prodotto per circa 130 miliardi; a questo si associa la necessità di mantenere livelli elevati di spesa pubblica in particolare per ammortizzatori sociali e sostegno al reddito.

La concomitanza eccezionale di una crisi finanziaria e di una recessione ha reso possibile un'espansione di bilancio dei paesi dell'Unione che ha determinato in molti paesi il superamento del valore di riferimento del disavanzo (3% del PIL).

L'economia italiana, si trova peraltro in una situazione inedita: il Prodotto interno lordo, per la prima volta nella serie storica, a partire dal 2008 ha registrato una netta contrazione, che nel biennio 2008-2009 ha raggiunto il 6,3 per cento; secondo i dati Istat di marzo anche nel 2009 vi è stata una diminuzione significativa del Prodotto Interno non solo in termini reali (-5,0 per cento) ma anche in termini nominali (-3,0 per cento).

Un dato drammatico; la caduta del reddito in Italia è stata più elevata che negli altri paesi. Solo nell'ultima parte del 2009 e nel primo trimestre di quest'anno si vanno manifestando i primi segnali di ripresa dell'attività economica.

In Europa, la maggior parte dei paesi ha scelto di impegnare rilevanti risorse di bilancio per attuare provvedimenti di stimolo all'economia: si calcola che in Germania oltre la metà del maggiore deficit sia imputabile a tali misure di sostegno dell'economia; in Spagna circa un terzo; in Francia poco più di un quarto.

Per l'Italia, secondo la Banca d'Italia, gli interventi di sostegno anti-crisi avrebbero avuto un impatto nullo sul disavanzo, mentre avrebbero attenuato la caduta del Pil per circa 0,5 punti percentuali.

In Italia il Governo è intervenuto in funzione anticrisi in modo diverso dagli altri paesi: per rispettare il vincolo finanziario, sono stati proposti provvedimenti non espansivi tendenzialmente senza effetti finanziari "netti" compensando il relativo onere mediante riallocazione e rimodulazione delle risorse presenti nel bilancio a legislazione vigente.

Gran parte delle maggiori spese dei decreti anticiclici sono state infatti compensate con la riprogrammazione e la riallocazione delle risorse nazionali finalizzate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate del Paese, con un utilizzo delle risorse originariamente assegnate al FAS che la Corte dei Conti ha definito "ampio e discutibile".

Nel dicembre 2009, il Rapporto Strategico Nazionale del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) ha sottolineato la rilevanza del "ruolo" delle risorse FAS dedicate all'addizionalità: "La riduzione della dotazione finanziaria del Fondo per le aree sottoutilizzate (...) ha rilevanti effetti sul profilo

di addizionalità negoziato in occasione del Quadro Strategico Nazionale. In base al principio di addizionalità - storicamente uno degli elementi fondanti la politica comunitaria di coesione al fine di assicurare un reale impatto economico agli interventi cofinanziati - i contributi dei fondi strutturali non possono sostituire le spese pubbliche a finalità strutturale di uno Stato membro. L'addizionalità ex ante funge da quadro di riferimento per tutto il periodo di programmazione e costituisce uno degli elementi oggetto della decisione della Commissione europea di adozione del Quadro Strategico Nazionale”.

Con una netta riduzione delle risorse da destinare allo sviluppo delle aree sottoutilizzate; in particolare si registra un taglio netto del Fondo per le Aree Sottoutilizzate; secondo il DPS per tale Fondo, “la differenza tra la previsione di spesa ex ante e quanto al momento prevedibile nell’arco temporale 2007-2013” era pari, a fine 2009, a circa il 27 per cento”.

Ma le misure di compensazione degli effetti finanziari dei provvedimenti anticiclici hanno inciso pesantemente anche sulle dotazioni di spesa delle missioni del bilancio dello Stato sia di parte corrente che di conto capitale; sulle risorse attribuite ad enti locali e territoriali, con la revisione degli obiettivi del Patto di stabilità interno, con il rafforzamento del sistema sanzionatorio e con la riduzione dei trasferimenti agli enti locali; e con misure draconiane sulla spesa sanitaria delle regioni.

E' proprio la finanza locale che ha pagato il tributo più rilevante alla crisi; molti degli interventi anticiclici sono stati infatti compensati in larga misura con le risorse dedicate agli enti locali e territoriali.

E con la disciplina di bilancio: il contributo delle Amministrazioni locali ai saldi complessivi di finanza pubblica è stato anche nel 2009 migliore di quanto ci si attendeva: il disavanzo è stato pari allo 0,4 per cento del prodotto invece dello 0,6 per cento previsto.

Le uscite complessive sono cresciute nel 2009 dell'1,8 per cento (erano il 5,1 per cento nel 2008).

Anche sulla spesa il comparto degli enti locali ha registrato un netto riaggiustamento: la spesa corrente al netto degli interessi è aumentata del 2,4 per cento, in sensibile frenata rispetto all'esercizio precedente (+6,9 per cento); anche i redditi da lavoro dipendente del comparto risultano in flessione (-1,4 per cento).

La spesa in conto capitale è aumentata dell'1 per cento; dopo la flessione registrata negli ultimi anni, sono cresciuti dell'1,7 per cento gli investimenti fissi.

Ma si sono ridotti gli spazi di autonomia degli enti: le entrate tributarie sono in netta discesa rispetto al 2008: gli sgravi in materia di IRAP e le esenzioni dall'ICI, ma soprattutto il rallentamento della crescita, sono alla base della flessione nel gettito sia delle imposte indirette (- 10,9 per cento) sia delle imposte dirette (-9,9 per cento).L'incremento dei trasferimenti pubblici correnti, si giustifica solo con la compensazione degli effetti degli sgravi fiscali e delle esenzioni previsti per Irap e Ici.

Anche le Regioni hanno realizzato una riduzione del disavanzo: dallo 0,3 del 2008 allo 0,15 per cento del 2009 in percentuale del Pil. Le spese complessive, sono cresciute nel 2009 dello 0,7 per cento, in forte decelerazione rispetto al 2008 (erano in aumento del 7,1 per cento). Crescono meno le spese correnti (il 3 per

cento contro il 5,2 per cento nel 2008)ma le manovre attuate hanno avuto effetti recessivi sulla finanza locale e territoriale; le spese in conto capitale si riducono anche per le Regioni dell' 11,9 per cento.

Il contributo delle amministrazioni comunali e provinciali al risanamento della finanza pubblica è stato significativo: l'indebitamento complessivo si è ulteriormente ridotto per i Comuni passando da un disavanzo di 1,1 miliardi nel 2008 a circa 320 milioni nel 2009; le Province hanno dimezzato il disavanzo complessivo, da 1,1 miliardi a 615 milioni, tagliando sia le spese correnti (-3 per cento) che la spesa in conto capitale (-3,3 per cento).

La Corte dei Conti riconosce che sia le Province che i Comuni hanno pienamente conseguito gli obiettivi assegnati, anche con un considerevole scarto positivo.

Ma a caro prezzo: le regole del Patto più stringenti e la fase recessiva del ciclo economico hanno penalizzato gravemente le disponibilità degli enti – come noto, in gran parte vincolate a servizi pubblici di rilevanza sociale e imprenditoriale – con gravi ripercussioni negative soprattutto sulla spesa in conto capitale.

Le misure di alleggerimento del Patto dal lato della spesa adottate in corso d'anno, hanno consentito di escludere dall'area rilevante per il Patto solo 1.691 milioni di pagamenti in conto capitale e circa 2 milioni di impegni correnti.

Le conseguenze delle manovre anticrisi del Governo sulla finanza locale sono molto pesanti: la Corte dei Conti parla di riduzione dell'autonomia finanziaria, crescita dell'incidenza degli interessi passivi e quindi di un'evoluzione negativa della situazione debitoria nonché di minori capacità di generare avanzo primario corrente, mentre tutti gli enti registrano un forte indebolimento del contesto economico esterno. E denuncia "le criticità di un sistema che non sempre ha portato ad una riqualificazione della spesa a vantaggio degli investimenti e dello sviluppo locale e che ha consentito il progressivo diffondersi di comportamenti elusivi finalizzati al solo rispetto formale degli obiettivi. Ciò rende urgente rivedere il meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi posti al Paese dall'appartenenza al sistema europeo."

La politica di bilancio per il triennio 2010-2012

Gli obiettivi di finanza pubblica, aggiornati con la Ruef per il 2010 prevedono che l'indebitamento netto, in quota di Pil, discenda dal 5,0 per cento nel 2010 al 3,9 nel 2011 e al 2,7 nel 2012.

La correzione degli andamenti tendenziali – anch'essi aggiornati, da ultimo, nella Ruef –risulta, in parte incorporata negli effetti attesi dalle misure di contenimento adottate con la manovra per il 2009 e, per il resto, si è concretata con il varo, a fine maggio, del DL n. 78/2010, con il quale è stata anticipata una correzione, a valere sugli anni 2011-2012, dell'ordine di 1,6 punti di Pil, in termini di avanzo primario.

Le misure anticicliche devono essere coerenti con interventi mirati per ovviare al deterioramento di bilancio ma devono anche garantire la sostenibilità a lungo termine.

Nell'audizione resa presso la Commissione bilancio del Senato della Repubblica il 10 giugno scorso, la Corte dei Conti ha segnalato le molte criticità della manovra correttiva e dei principali interventi previsti dal DL 78.

La manovra del DL 78 è esclusivamente finalizzata alla riduzione del disavanzo: non vi sono risorse per sostenere le famiglie e le imprese e contrastare la crisi tuttora in atto.

La manovra dovrebbe assicurare 12 miliardi di risparmi nel 2011 e 13 miliardi aggiuntivi nel 2012.

La Corte segnala un "rischio di un impatto di segno negativo sulla crescita economica; e, di conseguenza, il rischio di un assottigliamento degli effetti sul disavanzo, soprattutto per via della flessione del gettito fiscale connessa ad un più basso livello di attività economica."

Non ritiene idonea "la piena contabilizzazione, come mezzo di copertura, dei rilevanti introiti stimati a fronte delle misure di contrasto all'evasione fiscale."

E, soprattutto considera "non realistica" la stima circa gli effetti di risparmio attesi dai "tagli" lineari alle spese delle Amministrazioni statali; e ciò con riguardo sia alle spese per consumi intermedi (di dubbia compatibilità con le esigenze di funzionalità delle amministrazioni) sia alle spese di investimento, per le quali l'effetto atteso di contenimento dei pagamenti sembra troppo rapido.

Ancora un rilievo avanzato dalla Corte riguarda le misure destinate a ridurre la spesa delle Amministrazioni locali: a queste, è richiesto un contributo al riequilibrio dei conti pubblici pari a circa il 50 per cento dell'intera manovra 2011-2012. Il giudizio della Corte appare netto: "la realizzabilità e la sostenibilità delle misure in questione sono di difficile valutazione a causa di un meccanismo (come per il Patto di stabilità interno) che si applica, in modo indifferenziato, ad un universo di riferimento molto ampio e con caratteristiche gestionali molto variegate."

Quanto, infine, ai provvedimenti in materia di pubblico impiego, la Corte sottolinea come le misure di blocco delle procedure negoziali e degli automatismi siano molto impegnative e, soprattutto, debbono essere rese coerenti con i percorsi già positivamente avviati in tema di revisione delle regole per i rinnovi contrattuali ed anche in tema di erogazione selettiva dei trattamenti accessori.

Il Governo non è sinora riuscito a conciliare gli obiettivi di sostegno all'economia con gli ineludibili obiettivi di finanza pubblica, con effetti molto incisivi soprattutto sugli enti locali e territoriali, sulle risorse destinate alle attività produttive e agli investimenti, e su quelle destinate alle politiche di coesione e per il mezzogiorno

E' dunque necessario assicurare pieno controllo sui bilanci pubblici e intervenire responsabilmente sui risultati della gestione amministrativa e sulla politica di bilancio. Garantendo una riduzione strutturale del disavanzo e del debito pubblico in una prospettiva di medio periodo, aprendo spazi per liberare risorse a sostegno delle famiglie e del sistema produttivo.

Il relatore, On.Girlanda, ha opportunamente sottolineato che “il rendiconto fornisce una «fotografia» della situazione reale del bilancio dello Stato, che integra quella fornita dal bilancio di previsione e consente di verificare il reale andamento della finanza pubblica nell'esercizio di riferimento.”

Il rendiconto è dunque “la base essenziale sulla quale impostare il nuovo ciclo di programmazione economico-finanziaria” che, illustrando i risultati dell'azione amministrativa, fornisce al Parlamento elementi essenziali per la valutazione delle politiche pubbliche.

Il giudizio di parificazione della Corte dei Conti dà “giuridica certezza alle risultanze del bilancio dello Stato”. In tempi di crisi – e, soprattutto, di crisi di “fiducia” - per la finanza pubblica, appare essenziale dare rilievo alle istituzioni che hanno una fondamentale funzione di valutazione ex post delle politiche e di controllo sulle amministrazioni statali e del settore pubblico allargato. Come ha ricordato il presidente della Corte dei Conti Tullio Lazzaro, il nostro è uno dei pochissimi ordinamenti giuridici al mondo ad avere un tale sistema di controllo delle pubbliche finanze; è noto quanto nel campo della finanza pubblica sia importante il fattore fiducia: “è un elemento impalpabile, forse neppure definibile, ma il cui venir meno può provocare danni maggiori di una catastrofe naturale”.

Qual è la “fotografia” reale del bilancio dello Stato del disegno di legge di rendiconto per l'anno 2009?

Il quadro di finanza pubblica riflette pienamente la caduta dell'attività economica, con un pesante deterioramento dei conti:

- l'indebitamento netto ha superato gli 80 miliardi, quasi raddoppiando rispetto al 2008, e raggiungendo il 5,3 per cento sul prodotto interno lordo;
- il saldo primario, che ancora nel 2008 presentava un avanzo pari al 2,5 per cento sul prodotto, è divenuto negativo (-0,6 per cento sul Pil), per effetto del calo delle entrate e della crescita sostenuta delle spese al netto degli interessi;
- la spesa primaria è aumentata di quasi il 5 per cento, raggiungendo il 47,8 per cento sul Pil, un valore di quasi sette punti superiore al livello del 2000;
- la spesa in conto capitale è aumentata del 12,7 per cento, variazione influenzata, però, in larga misura da fattori prevalentemente contabili;
- le entrate totali, per la prima volta negli ultimi cinquant'anni, si sono ridotte (-1,9 per cento), anche se in misura inferiore alla caduta del Pil nominale (-3,0 per cento);
- la pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali) è aumentata dal 42,9 al 43,2 per cento;
- il rapporto debito/Pil, già aumentato nel 2008, è cresciuto ancora di quasi 10 punti percentuali, raggiungendo il 115,8 per cento.

Le spese totali delle Amministrazioni pubbliche hanno superato nettamente la soglia del 50 per cento sul Pil: il valore di consuntivo, pari al 52,5 per cento, è di oltre tre punti superiore al livello del 2008 e si è verificato nonostante la flessione dell'incidenza sul prodotto delle spese per interessi, in netta diminuzione (-12,2 per cento).

La forte accelerazione delle prestazioni assistenziali (+50 per cento circa) e in generale degli ammortizzatori sociali e degli interventi di sostegno dei redditi, quali gli assegni di integrazione salariale e le indennità di disoccupazione (complessivamente in aumento di quasi l'11 per cento) non giustifica un tale aumento di spesa. Molti di questi interventi non hanno, tra l'altro, effetti permanenti sui conti pubblici. I consumi intermedi (acquisti di beni e servizi) sono infatti in netto aumento: per il complesso delle Amministrazioni pubbliche sono aumentati del 6,3 per cento.

La spesa per interessi è l'unica componente ad aver segnato una riduzione molto superiore al previsto (-12,2 per cento contro il -6,4 per cento del Dpef 2010-2013) per effetto di una discesa dei tassi a breve termine molto più rapida delle attese: i tassi medi lordi sui BOT sono passati dal 4 per cento dell'autunno 2008 allo 0,6 per cento dell'estate 2009, per poi risalire fin verso l'1 per cento dopo il marzo 2010. In questo contesto, occorre sottolineare una ridotta crescita dei redditi da lavoro dipendente (+1,0 per cento). In presenza di una caduta del Pil nominale del 3 per cento, le entrate delle Amministrazioni pubbliche si sono ridotte in valore assoluto, per la prima volta negli ultimi cinquant'anni. La flessione è pari all'1,9 per cento, ma per contenere il cedimento al di sotto di quanto giustificato dalla riduzione delle basi imponibili si è fatto ampio ricorso ad entrate straordinarie. Queste, che nel 2008 erano pressoché azzerate, hanno fornito, nel 2009, un gettito di oltre 12 miliardi, derivante dagli introiti del c.d. "scudo fiscale" e dagli incassi delle imposte sostitutive una tantum sulle rivalutazioni volontarie dei cespiti aziendali. Le entrate sono in netto calo: non si è adeguatamente contrastata l'evasione fiscale e contributiva. Le imposte dirette, indirette e i contributi sociali hanno dato risultati deludenti: le imposte dirette risultano in flessione del 7,1 per cento, per effetto dell'arretramento di tutte le principali categorie (Irpef, imposta sul reddito delle società, imposte sostitutive sul risparmio delle famiglie). Le imposte indirette sono diminuite del 4,2 per cento, con una caduta particolarmente pesante dell'Iva (-7,4 per cento) nonostante la dinamica sostenuta dei proventi dei giochi. Anche i contributi sociali, a causa della riduzione delle retribuzioni, hanno segnato una diminuzione dello 0,5 per cento.

Se si esamina il consuntivo 2009 per livelli di governo si osserva che i conti dello Stato registrano un peggioramento del contributo ai risultati complessivi di finanza pubblica, con un indebitamento netto salito al 4,8 per cento, in termini di prodotto, rispetto al 2,7 per cento del 2008.

La Corte dei Conti sottolinea un aspetto rilevante: "Nella contabilità finanziaria del Rendiconto, non rilevante ai fini delle verifiche europee, i risultati mostrano, invece, un miglioramento del saldo netto sia di competenza che di cassa (il primo migliora di circa 5 miliardi, il secondo di circa 1,5 miliardi). In termini di competenza le spese crescono dello 0,9 per cento; le entrate del 2 per cento."

La leggibilità dei conti statali – secondo la Corte – "è appannata sempre più da un imponente accumulo di residui attivi e passivi". I residui attivi arrivano a sfiorare

i 195 miliardi, mentre i residui passivi tornano ad aumentare e si approssimano a 97 miliardi.

Si tratta di un'anomalia con effetti importanti: "preclude la possibilità di effettuare una corretta programmazione dei flussi finanziari che non potrà non porre problemi per l'effettivo passaggio al bilancio di cassa."

Quanto all'evasione fiscale, il DL n. 78/2010 attribuisce un ruolo assai rilevante ai risultati attesi dalla lotta all'evasione fiscale. Secondo la Corte dei Conti, considerando i principali provvedimenti che hanno dato corpo alle manovre di finanza pubblica varate negli ultimi due anni (la legge 133 del 2008, le leggi 2 e 33 del 2009, la legge 102 del 2009 e, ora, il DL n. 78/2010) si può quantificare in circa 37 miliardi il maggior gettito atteso dalla lotta all'evasione per il quinquennio 2009-2013. Ma nelle successive "manovre" del Governo non vi sono strumenti idonei a contrastare effettivamente l'evasione e a favorire un forte innalzamento dei livelli di adesione spontanea dei contribuenti.

Il giudizio della Corte dei Conti sul fenomeno evasione è molto puntuale: "Gli strumenti di cui dispone l'Amministrazione sono, infatti, già molto efficaci nell'individuare gli evasori (basti pensare alle indagini finanziarie o alle metodologie di controllo che consentono anche il ricorso a presunzioni, purché gravi, precise e concordanti). Il problema principale, quindi, non è più quello di potenziare gli strumenti investigativi, considerato il limitato numero di controlli espletabili annualmente dall'Amministrazione rapportato ai milioni di soggetti potenzialmente a rischio. Non è, peraltro, auspicabile che i frutti del contrasto all'evasione debbano essere esclusivamente legati ad una crescente attività di repressione. *Il nodo è nella capacità di indurre comportamenti spontanei di massa più corretti, completando e rafforzando le misure che possono favorire la naturale emersione delle basi imponibili (generalizzata acquisizione dei dati relativi ai rapporti con clienti e fornitori, comunicazione annuale al fisco dei dati finanziari di sintesi di tutte le posizioni censite nell'anagrafe dei rapporti, ecc.). E, inoltre, riportando il sistema sanzionatorio, la cui forza di dissuasione è oggi forse eccessivamente indebolita, soprattutto nei confronti delle evasioni più diffuse, ad un livello di effettiva deterrenza.* Insieme a queste misure potrebbe, poi, essere opportuno valutare anche la possibilità di adottare strumenti giuridici idonei a consolidare i risultati dell'azione di accertamento svolta nei confronti di singoli contribuenti, evitando di dover reiterare onerosi percorsi probatori, pur in assenza di significativi mutamenti nello svolgimento dell'attività."

La Corte richiama, ancora una volta, il persistente scarso interesse mostrato dal Governo sia per una sistematica misurazione del fenomeno evasivo, sia per un'attenta e affidabile verifica ex post del maggior gettito effettivamente ottenuto con l'azione di contrasto. Elementi che dovrebbero dare corpo alla prevista relazione annuale al Parlamento.

Dai dati del Rendiconto emerge la necessità di contenere la dinamica della spesa corrente; un obiettivo ambizioso e difficile, ma, come si vede dai dati, sistematicamente mancato negli ultimi anni.

Il rendiconto ci ha dato dunque una fotografia "utile" e "necessaria" della situazione della finanza pubblica ma non sufficiente: molte sono le disfunzioni, gli sprechi, le incongruenze, i ritardi dell'azione amministrativa che ostacolano uno

sviluppo durevole e “strutturale” soprattutto nelle aree in ritardo e che implicano un costo enorme in termini economici e sociali.

Come ha ricordato il Presidente della Corte dei Conti Tullio Lazzaro, “La macchina amministrativa, in tutte le sue componenti, è essenziale per la vita del Paese: il perfetto funzionamento di essa è condizione imprescindibile per soddisfare la domanda di ogni servizio da parte dei cittadini e delle imprese, è elemento costitutivo dei fatti concreti e quotidiani di ogni disegno riformatore concepito dal legislatore”.

Per soddisfare tale domanda occorre non limitarsi ad un’analisi solo contabile del bilancio; ma individuare e analizzare ovunque si manifestino malgoverno, sprechi, inefficienze mediante un controllo efficace della gestione della cosa pubblica in modo da identificare le spese che potrebbero essere ridotte o eliminate senza comprimere i servizi pubblici e da aprire spazi per contenere il prelievo sui cittadini (contrastando efficacemente, con l’efficienza della PA, l’evasione fiscale e contributiva).

Gli strumenti per attivare tale controllo, già esistono: la legge n. 20 del 1994 come modificata dall’art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, dà alle competenti Commissioni Parlamentari il potere di indicare alla Corte dei Conti le priorità da seguire nel controllo di gestione.

Questo appare quanto mai opportuno nell’attuale fase di crisi della finanza pubblica, quando occorre adottare provvedimenti urgenti in funzione anticiclica con effetti – diretti e indiretti – non solo sulle pubbliche finanze ma anche per l’economia nel suo complesso.

E’ impegno del nostro gruppo – a partire dal disegno di legge di rendiconto – continuare in una costante azione di monitoraggio e verifica dell’azione amministrativa e di Governo, non solo in funzione critica, di opposizione e di denuncia ma anche con una azione costruttiva di proposta e di indirizzo per contribuire all’efficienza e al risanamento dell’organizzazione dello Stato in continuità con le importanti iniziative assunte dal Governo Prodi nella XIII e XV legislatura.

13 luglio 2010

Saveria Sechi