

A V V E R T E N Z A

Per la prima volta i dati finanziari esposti nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in euro. Parimenti in euro (e in eurolire per il periodo antecedente al 1° gennaio 1999) sono forniti i dati degli esercizi precedenti contenuti nelle serie storiche.

Queste ultime risentono dei mutamenti intervenuti nell'assetto degli apparati ministeriali e dei relativi stati di previsione, passati nel 2002 da diciotto a quattordici.

Tali modifiche, ininfluenti a livello di macroaggregati di bilancio, incidono sulla analisi storica della spesa di taluni ministeri.

Si è scelto, peraltro, di non procedere alla riclassificazione della relativa spesa secondo le nuove articolazioni ministeriali, nel presupposto che tale intervento avrebbe comportato un eccessivo grado di discrezionalità nel trattamento dei capitoli di spesa derivanti da più ministeri e confluiti in un unico stato di previsione.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema integrato RGS-CDC al 30 maggio 2003, data di presentazione del rendiconto generale dello Stato.

PREMESSA

1. La legge 5 giugno 2003, n. 131 (art. 7 commi 7 e 8) inserisce, all'interno dell'attuazione del nuovo ordinamento federale (Titolo V, Parte II della Costituzione), in coerenza con i principi dettati dalla Costituzione, il principio fondamentale in virtù del quale la Corte dei conti esercita funzioni generali di controllo della finanza pubblica unitariamente concepita con riferimento alla Repubblica, costituita, secondo l'art. 114 della Costituzione, "dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

La Corte, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica, a livello nazionale, il rispetto degli equilibri di bilancio da parte dell'intero sistema delle autonomie, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli posti dall'Unione Europea; le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgono, in ciascuna Regione, sia funzioni di controllo strategico sui risultati della gestione, in relazione al perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio o di programma, sia funzioni di auditing finanziario-contabile garantendo il rispetto dei criteri di sana gestione finanziaria e verificando il funzionamento dei controlli interni; le Sezioni regionali esercitano il controllo di regolarità finanziaria e contabile e di verifica della funzionalità dei controlli interni anche nei confronti della rete degli enti locali, all'interno di ciascuna Regione.

La disciplina della legge n. 131 del 2003 copre, così, in modo coerente con il nuovo assetto istituzionale della Repubblica, gli spazi vuoti lasciati dalla abrogazione (inevitabile nella logica dell'ordinamento federale) degli articoli 125 e 130 della Costituzione del 1948. Solo una magistratura contabile indipendente e neutrale, concepita come organo della Repubblica (e quindi non del solo Stato centrale o delle Regioni) può assicurare una visione unitaria della finanza pubblica ai diversi livelli di governo, offrendo: al Parlamento la valutazione degli andamenti e dei risultati della finanza regionale e locale nel contesto degli equilibri complessivi del settore pubblico; ai Consigli regionali la misurazione e valutazione della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa dei governi e delle amministrazioni regionali; ai Consigli provinciali e comunali l'attestazione di sana gestione finanziaria delle amministrazioni di governo locale; complessivamente offrendo alla istituzioni rappresentative, ai governi locali ed

ai cittadini una visione indipendente della regolarità e del buon andamento delle gestioni di finanza pubblica.

In particolare si può osservare che l'assetto costituzionale fondato sull'equiordinazione dei vari livelli di autonomia non renderebbe configurabile un controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali da parte di organi regionali, mentre la necessaria visione unitaria è consentita se affidata, secondo il disegno della legge n. 131, ad un organo neutrale e indipendente posto a tutela dell'ordinamento.

La struttura della Corte dei conti come magistratura unitariamente concepita, in attuazione degli articoli 100 e 103 della Costituzione, con la irrinunciabile cointestazione di attribuzioni di controllo e di giurisdizione contabile, si configura in modo coerente con l'ordinamento autonomistico anche per la presenza nel territorio, fin dalla riforma del 1994, delle Sezioni giurisdizionali e delle Procure regionali per le materie di contabilità pubblica.

L'ordinamento della Corte dei conti, tanto più per rispondere alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica ed ai principi di unità giuridica ed economica che legano il pluralismo autonomistico all'unità della Repubblica, è in armonia con la normativa costituzionale dettata dagli articoli 100 e 103, solo se mantiene, nei suoi profili organizzativi, nella disciplina delle sue funzioni e dello status dei propri magistrati, l'ancoraggio ad un disegno saldamente unitario.

FINANZA PUBBLICA

Capitolo I

Andamenti e tendenze generali

- 1. Considerazioni generali e sintesi.**
- 2. La politica di bilancio per il 2002.**
- 3. Un tentativo di verifica dell'efficacia dei provvedimenti correttivi.**
- 4. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**
- 5. La manovra di bilancio per il 2003.**
- 6. Bilancio e ordinamento contabile.**

1. Considerazioni generali e sintesi.

1.1 Nel 2002 si è accentuato il rallentamento dell'attività economica, già rilevante nell'anno precedente. Il prodotto interno lordo è cresciuto in Italia di solo lo 0,4% in termini reali, a fronte dell'1,8% del 2001 e del 3,1% del 2000. Un risultato che segnala la stagnazione della produzione e che colloca il nostro paese al di sotto della crescita realizzata in media nell'area dell'euro (0,8%).

Lo sfavorevole contesto economico ha costituito in Europa il principale fattore di aggravamento dei conti pubblici, nell'ambito dei quali sgravi fiscali e ammortizzatori automatici hanno operato come impulsi espansivi di segno anticiclico.

In Italia il disavanzo di bilancio rilevante nei confronti europei (l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), ha raggiunto il 2,3% del PIL, con una riduzione di 0,3 punti rispetto ad un consuntivo del 2001 che è stato ampiamente rettificato in senso peggiorativo in sede di notifica 2003 alla Commissione europea. Il miglioramento del saldo complessivo è, tuttavia, per intero da assegnare alla ulteriore discesa delle spese per interessi (dal 6,4 al 5,7%

del PIL), mentre l'avanzo primario si è ridotto ancora di 0,4 punti, ponendosi con il 3,4% del prodotto al livello più basso degli ultimi otto anni.

A sua volta, il deterioramento dell'avanzo primario è la risultante di una sostanziale invarianza delle spese al netto degli interessi, in rapporto al PIL, e di una sensibile riduzione dell'incidenza delle entrate complessive (dal 45,5 al 44,9%). Si deve osservare che questo andamento già non soddisfacente dell'avanzo primario (fattore decisivo nella strategia di abbattimento strutturale del debito pubblico) è stato reso possibile da una flessione consistente delle spese in conto capitale, in larga misura di natura solo contabile a causa della registrazione in diminuzione delle stesse dei proventi delle operazioni di cartolarizzazione e di vendita ordinaria degli immobili, che hanno visto concentrarsi nel 2002 ricavi per circa 11 miliardi di euro, vale a dire più di un quarto dell'intero avanzo primario realizzato nell'anno.

Le spese correnti primarie, infatti, hanno registrato un incremento di 0,4 punti in quota di PIL (dal 37,8 al 38,2%) controbilanciato dalla caduta del rapporto tra spese in conto capitale e prodotto (dal 3,9 al 3,4%). Escludendo i proventi delle dismissioni, tale rapporto risulterebbe invece aumentato di 0,2 punti e l'incidenza sul prodotto delle spese complessive al netto degli interessi risulterebbe aumentata, rispetto al 2001, di circa 0,5 punti anziché ridotta di 0,1 punti.

A conferma delle difficoltà di contenimento strutturale della spesa pubblica e della fragilità dei risultati conseguiti non può essere sottovalutato che, oltre all'ambiguità contabile dell'aggregato "spese in conto capitale", nel 2002 i conti pubblici hanno beneficiato di almeno due fattori di freno che sarebbe azzardato ritenere permanenti: la moderata crescita delle retribuzioni del pubblico impiego (sostanzialmente, per il rinvio del rinnovo dei contratti) e la flessione della spesa per interessi indotta da un livello dei tassi storicamente molto basso.

I risultati complessivi del conto delle amministrazioni pubbliche sono l'effetto di andamenti molto differenziati: si osserva, infatti, una forte decelerazione delle spese delle Amministrazioni centrali (-1,8% per le spese correnti e -0,9% per le spese totali) e un rallentamento significativo anche per la spesa totale degli enti territoriali (Regioni, province e comuni) che risulta sostanzialmente stabile sul livello del 2001 (quando, invece, aveva registrato un incremento di circa il 12%). Anche la spesa corrente di tali enti è cresciuta ad un ritmo inferiore a quello del PIL nominale. Gli impulsi espansivi sulla spesa sono, pertanto, da attribuire per intero ai conti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere (con un incremento delle spese totali e correnti superiore al 5%) e degli enti di previdenza (con un incremento della spesa corrente del 6,5%).

Ai fini dell'impatto sull'indebitamento netto, va poi rilevata una sensibile crescita del disavanzo (dallo 0,2 allo 0,6% del PIL) delle amministrazioni locali, essenzialmente per effetto della forte flessione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni.

1.2 Nel corso del primo semestre del 2002 si evidenziavano i segnali di ampi scostamenti dell'indebitamento, del fabbisogno di cassa e del debito dai risultati dell'anno precedente e dagli obiettivi. Nella seconda parte dell'anno venivano, di conseguenza, adottati provvedimenti correttivi di ampia portata. Tali interventi risultavano in larga misura di natura temporanea. L'effetto riduttivo complessivo delle misure una tantum adottate nel secondo semestre e di quelle contenute nella manovra di bilancio è valutabile intorno all'1,5% del PIL in termini di indebitamento netto, in circa 2 punti di prodotto in termini di fabbisogno e in poco meno di 4 punti con riguardo al debito pubblico.

L'insieme delle misure transitorie ha, dunque, consentito di frenare la tendenza – rilevata lo scorso anno – all'ampliamento dello scarto tra fabbisogno e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; e di accelerare il processo di riduzione del rapporto debito/PIL.

Il fabbisogno complessivo (vale a dire al lordo di privatizzazioni e regolazione dei debiti progressi) si è, infatti, ridotto di 0,5 punti di PIL (contro lo 0,3 dell'indebitamento) da 43,3 a 37,4 miliardi di euro; quello netto dello 0,4%, passando dai 37,3 miliardi del 2001 ai 33,5 del 2002.

Il fabbisogno complessivo si è tradotto solo in misura assai ridotta (6,8 miliardi) in aumento dello stock del debito, in virtù principalmente di una straordinaria operazione di concambio di titoli assegnati alla Banca d'Italia che, perfezionata alla fine del 2002, ha prodotto da sola effetti di contenimento di quasi 24 miliardi di euro (pari ad una riduzione del rapporto debito/PIL di poco meno di 2 punti percentuali). Alla rivalutazione dell'euro e alla flessione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia si deve attribuire un ulteriore effetto di contenimento del rapporto. Nel complesso, infatti, il debito è risultato disceso di 2,8 punti di PIL, raggiungendo il livello di 106,7, migliore dell'obiettivo programmatico rivisto in sede di aggiornamento del Programma di stabilità.

1.3 Il giudizio che si può esprimere sui risultati conseguiti e sin qui sinteticamente esposti non è univoco e richiede una articolata analisi di diversi profili, in un contesto di informazioni e di regole tutt'altro che trasparente.

Si tratta, infatti, di effettuare:

- una valutazione dei risultati del 2002 in rapporto con gli obiettivi programmatici;

- un confronto con quanto è accaduto negli altri paesi dell'Unione monetaria;
- un'analisi, anch'essa comparata, degli effetti sui conti pubblici dello sfavorevole andamento economico e perciò del grado di aggiustamento dei principali saldi "depurati dal ciclo";
- ed infine, ma non meno importante, una valutazione delle tendenze di fondo, strutturali, dei conti pubblici, depurando le tendenze di medio periodo dagli aggiustamenti transitori.

Con riguardo al primo aspetto, il confronto tra risultati ed obiettivi evidenzia, per il 2002, scarti ragguardevoli.

Per il rapporto indebitamento/PIL, pari, come si è detto, al 2,3%, l'obiettivo posto dal Dpof del luglio 2001 (e confermato fino alla Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2002) era dello 0,5%; successivamente, il Dpof 2003-06 del luglio 2002, prendendo atto del negativo andamento del quadro macroeconomico aveva proposto un preconsuntivo dell'1,1%, elevato, poi, al 2,1% nel settembre scorso, in sede di presentazione della Relazione previsionale e programmatica per il 2003.

Analogamente, per il rapporto avanzo primario/PIL, pari a consuntivo al 3,4%, l'obiettivo originario, ancora confermato nella Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2002, era del 5,1%; il Dpof 2003-06 del luglio 2002 ridimensionò l'obiettivo al 4,7%, mentre lo scorso autunno, in sede di presentazione della Relazione previsionale e programmatica per il 2003, era stato indicato un preconsuntivo del 3,8%.

Una situazione diversa, come già ricordato, riguarda il rapporto debito/PIL, risultato pari al 106,7%; infatti, in questo caso, i documenti programmatici avevano messo in conto risultati peggiori: il Dpof 2003-06 del luglio 2002 aveva indicato un target del 108,5%, valore di circa 1 punto inferiore a quello prefigurato lo scorso autunno, in sede di stesura della Relazione previsionale e programmatica per il 2003 e di presentazione dell'aggiornamento al Programma di stabilità (109,4%).

Se, dunque, l'andamento della finanza pubblica italiana nel 2002 dovesse essere valutato rispetto agli obiettivi programmatici, gli esiti dovrebbero essere giudicati deludenti.

Tuttavia, è utile chiedersi se ed in che misura avrebbe potuto esser fatto di più rispetto a quanto realizzato. Giova, al riguardo, verificare la *performance* relativa della finanza pubblica italiana, effettuando un confronto con i risultati conseguiti dagli altri paesi europei.

Se si guarda allo scarto tra l'aggiustamento realizzato nel 2002 da ciascun paese e quello realizzato in media nell'area euro, il comportamento della finanza pubblica italiana appare buono. Anche grazie alla revisione in peggio dei dati del 2001 e alle molte misure transitorie adottate, l'Italia ha comunque ridotto il suo disavanzo in rapporto al PIL, risultato che non si riscontra per l'insieme dell'area euro e, a maggior ragione, per i due principali paesi, Germania