

5.2 La manovra di bilancio necessaria per il raggiungimento degli obiettivi programmatici ha trovato attuazione nella legge finanziaria per il 2003, come integrata e corretta dalle disposizioni del decreto-legge n.282 del 24 dicembre 2002, convertito con la legge 21 febbraio 2003 n. 27, recante misure urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità.

Il complesso delle misure correttive per il 2003 dovrebbe produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche ufficialmente valutati in circa 20 miliardi di euro, dei quali poco più di 12 miliardi (maggiori entrate e minori spese) destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 8 miliardi (minori entrate e maggiori spese) destinati a finanziare gli interventi per lo sviluppo.

La riduzione del deficit pubblico dovrebbe derivare dai seguenti principali interventi:

- il cosiddetto concordato fiscale di massa, come integrato dalle norme del decreto legge 282 e che prevede sanatorie prevalentemente riservate a piccole imprese e lavoratori autonomi (poco meno di 6 miliardi di euro);
 - la riapertura dei termini per la regolarizzazione e/o il rimpatrio dei capitali detenuti all'estero (2 miliardi di euro);
 - il rafforzamento del Patto di stabilità interno e le altre misure in materia di finanza decentrata (circa 3 miliardi di euro);
 - le misure in campo sanitario e previdenziale (circa 2,5 miliardi di euro);
- gli interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (1,3 miliardi di euro);
la revisione dei contratti di servizio con Ferrovie e Poste (1,3 miliardi di euro);
la trasformazione dei contributi a fondo perduto in prestiti agevolati ed altri interventi (oltre 4 miliardi di euro).

Nell'ambito dei provvedimenti volti a stimolare la domanda aggregata si evidenziano in particolare quelli a favore delle famiglie, consistenti principalmente nella modifica della struttura delle aliquote Irpef – effettuata nel quadro della realizzazione di un primo modulo della riforma del sistema fiscale statale (3,5 miliardi di euro). Altre misure di sgravio, inserite in un progetto di riduzione del carico tributario a largo raggio, riguardano la riduzione di 1 punto percentuale dell'aliquota Irpeg (dal 35% al 34%) e quelle dirette a ridurre la base imponibile IRAP.

Nelle valutazioni del Governo, mentre l'insieme degli interventi espansivi produrrà effetti duraturi e crescenti nell'orizzonte di medio periodo (in ragione dell'operare a regime del primo

modulo della riforma fiscale e della concentrazione nel 2005 delle risorse aggiuntive destinate all'istituendo fondo per le aree sottoutilizzate) le correzioni del disavanzo tendenziale non appaiono in grado di assicurare effetti permanenti di miglioramento dei conti pubblici. A fronte dei 12 miliardi di euro di risparmi attesi nel 2003, gli effetti di contenimento della manovra approvata si ridurrebbero a poco più del 40% nel 2004 e del 15% nel 2005.

Tale negativo profilo è imputabile all'andamento delle entrate, che nel 2003 riflettono gli effetti del previsto concordato fiscale, mentre nel 2004 e nel 2005, progressivamente esaurito tale apporto, producono un impulso espansivo sull'indebitamento per il prevalere degli sgravi programmati rispetto ai proventi attesi dal decreto fiscale e dalla "coda" dei condoni.

E' interessante osservare che la distribuzione degli oneri tra centro e periferia mette in luce come gli effetti prodotti dalla manovra dovrebbero vedere un forte contributo dello Stato (attraverso l'effetto una tantum del concordato) concentrato prevalentemente nel primo anno, mentre l'impatto sugli enti territoriali permetterebbe di conseguire risultati permanenti e crescenti ai fini del riequilibrio dei conti pubblici.

Una puntuale valutazione critica delle principali misure che compongono la manovra per il 2003 è stata effettuata dalla Corte nella *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2002* trasmessa al Parlamento e alla quale si rinvia.

5.3 Sia a motivo degli effetti di trascinamento dei risultati del 2002 sia, soprattutto per l'indebolimento del ciclo economico internazionale, con la Relazione trimestrale di cassa sono stati rivisti i principali obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica del 2003, per tenere conto del progressivo deterioramento del quadro generale: il tasso di crescita del PIL è stato ridimensionato all'1,1% (era pari al 2,9% nel Dpef 2003-06). Per quanto riguarda l'inflazione l'obiettivo continua ad essere quello dell'1,7%, anche se palesemente irrealistico in considerazione dell'effetto di trascinamento del 2002 sul 2003 e dei dati relativi ai primi quattro mesi dell'anno.

Quanto infine ai conti pubblici l'obiettivo di un rapporto indebitamento/PIL del 2,3% è circa 4 volte quello inizialmente fissato (0,6% del PIL), rivisto all'1,5% lo scorso autunno.

Il passaggio da un obiettivo di disavanzo dell'1,5% ad un obiettivo del 2,3% con un peggioramento, dunque, di 8 decimi di punto, è da ascrivere a un ben maggiore deterioramento del saldo primario (-1,3 punti di PIL), compensato dal migliore andamento dei pagamenti per interessi (-0,5 punti di PIL meno di quanto precedentemente previsto). Il minor avanzo primario si determinerebbe a seguito di minori entrate pari a 8 decimi di PIL e maggiori uscite al netto

degli interessi per mezzo punto di PIL. Ancora più significativo sarebbe l'impatto sulle uscite *correnti* primarie che nelle nuove previsioni aumentano di 7 decimi di PIL.

La revisione dell'obiettivo per l'anno in corso sembra scontare un peggioramento tendenziale dei conti pubblici che va non solo oltre l'effetto del ciclo economico ma anche *oltre* l'effetto di trascinamento. Ciò sembrerebbe d'altra parte essere riconosciuto nella stessa Relazione trimestrale di cassa quando afferma che “ alla base di tale scostamento sono, soprattutto, oltre che, l'assunzione di un'ipotesi di crescita reale inferiore di oltre 1 punto (1,1 in luogo di 1,3), il riflesso del maggiore indebitamento comunque determinatosi nel 2002” (pag. 18).

E' dunque a maggior ragione importante interrogarsi sul grado di realismo di un tale obiettivo. Secondo le valutazioni dei principali centri di ricerca nazionali ed internazionali esso potrebbe essere mancato di qualche decimo di punto. Una tale valutazione risulta peraltro oggi suffragata dal più recente dato sull'andamento del prodotto interno lordo durante il primo trimestre di quest'anno (dato non disponibile nel momento in cui sono state elaborate le previsioni dei maggiori centri a cui si fa qui riferimento), dato che registra una caduta dello 0,1% su base congiunturale, la quale richiederà evidentemente una ripresa nella seconda parte dell'anno più sostenuta di quanto precedentemente ipotizzato perché la crescita media dell'1,1% possa realizzarsi.

Quanto al principale obiettivo di finanza pubblica, il disavanzo complessivo della PA, è fondamentale ricordare che un intenso dibattito si è sviluppato, a partire dalla scorsa estate, su come reinterpretare lo spirito del Programma di stabilità e di crescita per evitare che in una fase macroeconomica senza dubbio delicata l'obiettivo di bilanci pubblici *close-to-balance* o in leggero avanzo si rivelasse controproducente. Alla luce di una tale discussione si è pervenuti alla determinazione di tenere esplicitamente conto non soltanto dell'andamento del deficit effettivo ma anche di quello depurato dagli effetti del ciclo. In particolare la Commissione ha raccomandato al Consiglio che fosse affermato il principio in base al quale i paesi che non soddisfano ancora il criterio guida del Patto di stabilità e di crescita (“bilancio vicino al pareggio o in surplus”) dovranno conseguire un miglioramento di almeno mezzo punto all'anno nel rapporto tra deficit “strutturale” e prodotto interno lordo. La nuova impostazione ha legittimato, sotto alcuni aspetti ed in una certa qual misura, la scelta dei maggiori paesi dell'UEM di non adottare, in questa fase ciclica, significative misure di miglioramento permanente dei conti pubblici.

Nei mesi scorsi è stata, inoltre, sollevata la questione della più corretta definizione di “deficit strutturale”, vale a dire se occorra riferirsi all'indebitamento netto depurato solo dagli

effetti ciclici ovvero se sia più opportuno sterilizzare anche gli effetti connessi a misure un tantum. Un chiarimento definitivo è offerto ora dalle considerazioni svolte dalla Commissione europea nel recente Rapporto sulle finanze pubbliche nell'UEM (maggio 2003), che affronta il tema specifico del trattamento delle misure transitorie, pervenendo alla conclusione che non sussistano ancora le condizioni per costruire in via generale un indicatore di bilancio al netto di tali misure e che, pertanto, la valutazione sul grado di accettabilità delle stesse debba derivare da un esame caso per caso, assicurando alla Commissione, nel contesto delle procedure di sorveglianza, un certo "margine di discrezionalità".

La revisione degli obiettivi effettuata dal Governo con la Relazione trimestrale di cassa modifica, in parte, quanto fissato in sede di Programma di stabilità dello scorso autunno, dove si indicava uno scarto tra il 2002 ed il 2003 di 0,6 punti di PIL nel deficit effettivo (dal 2,1% all'1,5%) e di 0,5 punti di PIL, così come previsto, nel deficit corretto dagli effetti del ciclo.

Al fine di verificare quale sia l'obiettivo di indebitamento netto aggiustato per il ciclo implicitamente posto, una stima può essere effettuata utilizzando la stessa metodologia impiegata per l'aggiornamento del Programma di stabilità e le stime dell'*output gap* (in rapporto al PIL potenziale) fornite dalla Commissione nel rapporto di previsione di aprile 2003.

Se ne ricava che, sulla base dei nuovi dati, in Italia nel 2003 a fronte della stabilità del deficit effettivo (sul valore del 2,3% del PIL), il disavanzo aggiustato per il ciclo dovrebbe passare dal 2,1% all'1,8%, riducendosi così di 3 decimi in luogo dei cinque previsti dal Programma di stabilità.

Si delineerebbe, pertanto, un andamento non coerente con gli impegni assunti e che, di conseguenza, dovrà trovare i necessari chiarimenti (o le eventuali correzioni) nella sede propria del prossimo documento di programmazione.

6. Bilancio e ordinamento contabile.

6.1 La riforma delle procedure e della struttura del bilancio.

La disciplina del bilancio è stata incisa, nella XIV legislatura, dai provvedimenti in materia di gestione del patrimonio pubblico e di finanziamento degli investimenti pubblici (decreto legge n. 63/2002, convertito nella legge n. 112/2002) e in materia di controllo e contenimento della spesa pubblica (decreto legge n. 194/2002, convertito nella legge n. 246/2002).

Una più ampia impostazione riformatrice è stata assunta come base per l'indagine conoscitiva delle Commissioni bilancio riunite delle due Camere aperta dall'audizione del Ministro dell'economia il 20 febbraio 2002 e conclusa con le risoluzioni approvate dalla

Commissione bilancio della Camera (4 giugno 2002) e dalla Commissione bilancio del Senato (6 giugno 2002). Il tema è stato ripreso dai disegni di legge di iniziativa del Sen. Azzollini (A.s. 1492) e del Sen. Morando (A.S. 1548) in esame presso la Commissione bilancio del Senato.

La Corte, su richiesta del Senato, ha fornito il proprio contributo con l'audizione del 6 marzo 2003 dinanzi alla Commissione bilancio del Senato; a quel testo si rinvia integralmente per una più compiuta trattazione.

In questa sede si richiamano i contenuti ritenuti di maggior rilievo facendo riferimento ai temi suggeriti dall'evoluzione istituzionale in atto ed alla potenziale incidenza sulla decisione di bilancio 2004.

6.2 Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2007.

Il più rilevante fattore di innovazione istituzionale della XIV legislatura è individuabile nella approvazione, nei primi mesi del 2003, di tre importanti leggi di delega recanti riforme strutturali del settore pubblico, in materia di fisco (legge n. 80/2003), di mercato del lavoro (legge n. 30/2003), di istruzione e formazione (legge n. 53/2003); si deve tener conto, inoltre, del disegno di legge di riforma della previdenza (A.C. 2145). Sulla congruità della valutazione degli oneri e delle coperture individuate da queste leggi la Corte si esprimerà con la relazione quadrimestrale concernente il primo quadrimestre di quest'anno.

In via preliminare si può osservare che, al di là delle considerazioni sugli indirizzi sostanziali di questa vasta opera legislativa (evidentemente estranee alle attribuzioni della magistratura contabile), si può formulare un giudizio positivo sul fattore istituzionale rappresentato dall'indirizzo legislativo teso a misurarsi con problemi strutturali della finanza pubblica; non a caso la Corte aveva individuato un elemento di debolezza nell'impianto dei documenti di programmazione varati nel 2000 e nel 2001 appunto nella mancata individuazione di provvedimenti collegati ordinamentali capaci di affrontare le tendenze strutturali della finanza pubblica, al di là dell'orizzonte della manovra di breve periodo.

Le leggi di delega recentemente approvate delineano modalità di quantificazione degli oneri e di conformazione delle coperture affidate alla sequenza: gradualità dell'attuazione del disegno complessivo della riforma affidato ai provvedimenti delegati; quantificazione degli oneri e individuazione delle coperture affidate, annualmente, alle leggi finanziarie; definitiva calibratura delle innovazioni attraverso i decreti delegati, entro i confini assentiti dalle coperture delimitate dalla finanziaria. Si tratta di una tecnica normativa nuova che deve essere gestita in modo coerente con il principio della copertura dei nuovi oneri fissato dall'articolo 81 comma quarto della Costituzione.

In questa cornice sono rilevanti le responsabilità che finiscono per gravare sul Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2007. La innovativa sequenza delineata dalle leggi di riforma per le coperture deve fondarsi, secondo principi fissati dalla Corte costituzionale sin dalla Sentenza n. 1 del 1966, su una credibile prospettiva di equilibrio nel medio periodo responsabilmente fissata dagli organi della rappresentanza. La previsione programmatica di medio periodo inclusa nel Dpef, nei contenuti da ultimo definiti dalla legge n. 208/1999, può offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale delle riforme affidata alle leggi finanziarie annuali ed ai decreti legislativi.

Si tratta di un compito assai arduo nelle condizioni non compiutamente definite del sistema istituzionale della finanza pubblica. Costituiscono elementi base per una proiezione programmatica: la costruzione di un quadro tendenziale di finanza pubblica corredato da specifica relazione tecnica; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti sociali (già definiti per la sanità e disegnati dalle deleghe in materia di lavoro e di istruzione); la definizione degli strumenti del federalismo fiscale (ancora in fase di elaborazione in sede di Governo); la proiezione programmatica pluriennale della finanza previdenziale. All'interno di questi termini di riferimento si pongono le compatibilità da rispettare per la tenuta della riforma fiscale e delle riforme del Welfare.

Nel contesto sopra delineato diviene essenziale il momento della definitiva verifica della congruità delle coperture nella fase decisionale effettiva, affidata ai decreti legislativi nei limiti assentiti dalle decisioni annuali di bilancio ed entro i confini delle norme legislative di delega. Si sposta, di fatto, all'interno della concreta conformazione delle norme delegate la misura e la graduazione degli interventi, e quindi la verifica della congruità della valutazione dei nuovi oneri e della stima dei mezzi di copertura. Data l'estrema difficoltà di prevedere compiutamente, sin dalla legge di delega, tutte le implicazioni connesse a nuovi oneri eventualmente derivanti dai provvedimenti delegati, appare tanto più opportuno che venga affidata in via permanente alle relazioni quadrimestrali della Corte la verifica delle coperture sulla base di uno specifico esame dei decreti delegati, a garanzia del Parlamento, ed a tutela dell'art. 81 della Costituzione. E' apparsa insufficiente, a questi fini, la norma, recata dall'art. 16 della legge n. 400/1988 (finora mai applicata) che lega la verifica, da parte della Corte, della copertura dei decreti delegati ad una specifica richiesta della Presidenza di una delle Camere. Questa esigenza si pone in modo più pressante per l'attuazione delle leggi di riforma della finanza pubblica approvate nel 2003 ed in corso di attuazione.

6.3 *Le procedure parlamentari di bilancio.*

Le difficoltà incontrate nell'iter dell'esame parlamentare dei disegni di legge di riforma complessiva della struttura e delle procedure di bilancio hanno concentrato la discussione parlamentare, in vista della sessione autunnale di bilancio per il 2004, su possibili innovazioni da introdurre con novelle ai regolamenti parlamentari.

Fra le proposte emerse nel dibattito recente sembra persuasiva la tendenza a rafforzare il passaggio costituito dall'esame in Commissione (delle Commissioni bilancio in equilibrato nesso con il contributo delle Commissioni competenti nelle varie materie). Si può pensare che, una volta definito il testo della Commissione, sulla base di un confronto di elevati contenuti tecnici, il potere emendativo potrebbe essere limitato, in Assemblea, dal potere del Governo di proporre, in ambiti delimitati per materia, un nuovo testo da esaminare "prima" di tutti gli altri emendamenti, con effetti preclusivi del loro successivo esame; si tende, per questa via, ad adottare una sorta di procedura "redigente - attenuata" compatibile con la riserva di Assemblea posta dalla Costituzione in materia di decisione di bilancio.

Potrebbero essere preclusi non solo gli emendamenti che incidono sui saldi ma anche quelli che alterino l'ammontare globale dell'entrata e della spesa, così configurati come tetti invalicabili (dal momento che l'equilibrio fra componente della manovra affidata all'entrata e componente affidata alla spesa costituisce un elemento qualificante della politica economica di breve periodo).

Possono, inoltre, essere esplorate limitazioni all'effetto allocativo degli emendamenti parlamentari, che potrebbero essere circoscritti all'interno delle grandi allocazioni di risorse oggetto della decisione parlamentare: oggi le unità previsionali e, in prospettiva, le "missioni" e i "programmi" ispirati alla struttura di bilancio della legge organica francese n. 2001/692.

Per quanto attiene allo spazio da riservare alle decisioni parlamentari nella materie relative alle tendenze strutturali della finanza pubblica ed alle innovazioni ordinamentali si può dire che l'istituto dei provvedimenti collegati strutturali, non rafforzato da alcuna disciplina nei regolamenti parlamentari, non è apparso incisivo ed ha lasciata inalterata la pressione del "sovraccarico istituzionale" che pesa sulla decisione annuale di bilancio. Si può ritenere che la configurazione, secondo il modello già offerto dalla sessione di bilancio, di percorsi parlamentari tipizzati, entro sessioni temporalmente definite, potrebbe garantire maggiori certezze e più sicuri approdi per l'esame parlamentare delle misure strutturali di medio periodo, garantendo sia la linearità dell'azione del governo e della maggioranza parlamentare, sia il contributo dell'opposizione nel percorso normativo.

6.4 La struttura del bilancio.

L'esperienza applicativa della nuova struttura del bilancio disegnata dalla legge n. 94/97 e dal decreto legislativo n. 279/97 mostra come sia ancora largamente insufficiente la capacità degli strumenti previsti di fornire al Parlamento la base per la definizione delle politiche pubbliche di settore attraverso le partizioni maggiori del "bilancio politico" approvato con legge; il "bilancio gestionale", affidato al Governo e all'amministrazione, ha effettivamente posto le basi per una maggiore flessibilità dell'azione amministrativa, anche se la gestione continua, nell'esperienza concreta, a fondarsi prevalentemente sulla partizione per capitoli, piuttosto che su quella per centri di costo.

Le esperienze di riforma amministrativa e del bilancio nei maggiori Stati democratici offrono ulteriori affinamenti e schemi alternativi per una razionale struttura del bilancio, mantenendo una impostazione fondata sulla distinzione fra una programmazione di bilancio "strategica" decisa dalle Assemblee elettive e strumenti, a livello amministrativo, fondati su modelli gestionali imperniati sulla contabilità economica. Si pensa, in questa chiave, soprattutto al results act negli Stati Uniti (Government Performance and Results Act 1993), alla legge organica francese dell'agosto 2001 (loi organique n. 2001/692), all'esperienza inglese del new public management.

Il riferimento a queste esperienze potrebbe condurre ad impostare (mediante una delega al Governo) una classificazione per missioni e per programmi, sulla quale fondare la decisione parlamentare di bilancio, accompagnata da una più diffusa articolazione, per la gestione, di modelli di contabilità analitica e di contabilità economica. La adozione di schemi classificatori più chiaramente ancorati a scelte programmatiche consente di affidare la allocazione delle risorse decisa dal Parlamento ad unità di voto di dimensioni finanziariamente più ampie (rispetto alla conformazione assunta, nella prassi, dalle unità previsionali di base configurate dal decreto legislativo n.279/1997 e dalle successive leggi di bilancio). In questo scenario la maggiore significatività della decisione parlamentare, affidata a partizioni maggiori, dovrebbe diminuire l'area delle eccezioni e delle deroghe alla demarcazione che separa la sfera delle scelte parlamentari da quella affidata, per la gestione, al Governo e alle amministrazioni; lasciando, al tempo stesso, un maggiore spazio di flessibilità alla gestione amministrativa.

In tutte le esperienze riformatrici assunte come termine di riferimento la introduzione delle innovazioni richiede un ampio impegno in azioni innovative delle tecniche e tecnologie di amministrazione e un certo arco di tempo (dell'ordine di tre-cinque anni).

6.5 Monitoraggio e controllo della spesa e della effettività delle coperture.

La prima delle due più rilevanti innovazioni introdotte con la legge n. 246/2002 (che introduce due nuovi commi, 6 bis e 6 ter nella legge n. 468), riguardante l'accertato raggiungimento dei limiti di spesa, sembra aver fornito buona prova, in termini di capacità di contenimento della spesa. Sono da richiamare due segnalazioni recate dall'audizione della Corte nel marzo scorso, dinanzi alla Commissione bilancio del Senato, concernenti il monitoraggio dell'andamento delle leggi di spesa e le tecniche della legislazione di spesa.

La ricostruzione a consuntivo degli andamenti finanziari per l'attuazione delle leggi di spesa (pur prevista sin dal 1978 come componente del rendiconto dello Stato e ribadita, sempre in tema di disciplina del rendiconto, dall'art. 13 d.lgs. n. 279 del 1997) non è stata realizzata in modo rigoroso, verosimilmente anche a causa delle difficoltà derivanti da una conformazione dei capitoli del bilancio spesso non facilmente riconducibile alla legislazione di spesa. Anche questo fattore tecnico concorre a spiegare come sia rimasta inattuata, sin qui, la norma recata dal comma 7 dell'art. 11 ter della legge n. 468 modificata, in base alla quale il Ministro del tesoro (oggi dell'economia) riferisce al Parlamento con propria relazione quando, nel corso del processo di attuazione, si verificano scostamenti delle spese o delle entrate rispetto alle previsioni che rendevano congrua, in sede di esame parlamentare, la copertura dei nuovi o maggiori oneri. L'attuazione dei meccanismi di "taglio" previsti dalla legge n. 246 richiede, ovviamente l'effettivo approntamento di meccanismi tecnici efficaci per il monitoraggio del percorso attuativo di tutte le leggi recanti nuove o maggiori spese; il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dovrà svolgere un complesso lavoro di ricostruzione delle unità elementari di spesa in termini finanziari (capitoli) volto a rendere trasparente il collegamento con le autorizzazioni legislative.

La seconda segnalazione della Corte ha ad oggetto il grande problema del bilanciamento fra la regola generalizzata dei tetti di spesa e la conformazione di quelle leggi sostanziali che costruiscono i meccanismi di spesa sulla base della configurazione di diritti soggettivi dei cittadini, tanto più se questi diritti trovano la loro radice in sfere tutelate dalla parte I della Costituzione (si tratta di quella legislazione di spesa fondata, nella terminologia anglosassone, sui cosiddetti "entitlements"). Su questa tema non compete alla Corte dei conti un orientamento determinante, che finisce per entrare nella sfera propria delle valutazioni di costituzionalità. Si può ritenere che l'effettività della regola della generalizzazione dei tetti di spesa potrebbe essere resa più agevole e meno controvertibile se la conformazione futura della legislazione di spesa espressamente, in sede di disciplina sostanziale delle posizioni giuridiche attive dei cittadini, dettasse il criterio del limite invalicabile posto dalla disponibilità delle risorse assegnate,

eventualmente disciplinando i criteri preferenziali di accesso alle prestazioni amministrative che incontrino, sia pure eventualmente, un limite finanziario. Ovviamente anche la possibilità di adottare tale tecnica legislativa incontra limiti, che sarà il Parlamento a vagliare, allorché la legislazione ordinaria si connetta a posizioni giuridiche soggettive attive dei cittadini legate alla tutela offerta dalla parte I della Costituzione.

La seconda innovazione introdotta dalla legge n. 246/2003 (art. 1, commi 3 e 4) configura un potere discrezionale del Governo molto ampio che consente tagli uniformi di spesa nel presupposto di uno scostamento rilevante degli andamenti complessivi di finanza pubblica rispetto al Dpef. Si può ritenere che un limite meno “discrezionale” all’applicazione di una regola che certamente incide sul nesso Parlamento – Governo in materia di bilancio, potrebbe essere conseguito se lo scostamento fosse ritenuto rilevante (ai fini di aprire la strada al “taglio” da parte del Ministro dell’economia) solo se ancorato alla constatazione di un rischio rilevante di scostamento degli andamenti tendenziali della finanza pubblica dal percorso segnato dal patto di stabilità e crescita europeo.

Inoltre, sulla base di analisi comparatistiche relative ai rapporti fra Assemblee parlamentari e Governi, si può ritenere che le esigenze di un tempestivo controllo degli andamenti effettivi della finanza pubblica possano giustificare uno spazio da assentire a rettificazioni di rotta (peraltro correttamente concepiti in modo uniforme per non incidere sulla ripartizione percentuale delle risorse assentita dal Parlamento) affidate in via d’urgenza all’esecutivo. Resta, nella logica del sistema parlamentare, l’esigenza di una decisione di approvazione da parte della Camere nei tempi ragionevolmente consentiti dagli strumenti disponibili: la legge di assestamento per tagli intervenuti nella prima parte dell’anno; eventualmente apposite leggi di variazione di bilancio nei mesi successivi; comunque norme recettive delle innovazioni introdotte in via amministrativa da inserire “a sanatoria” nella legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato.

6.6 Patrimonio dello Stato, dismissioni immobiliari, cartolarizzazioni, finanziamento degli investimenti pubblici.

Le innovazioni introdotte dal decreto legge n. 63/2002, convertito nella legge n. 112/2002, con la istituzione della Patrimonio S.p.A e della Infrastrutture S.p.A., le nuove regole introdotte in materia di dismissioni immobiliari, le operazioni di cartolarizzazione adottate durante il 2002, devono essere inserite all’interno di un trasparente sistema di contabilità pubblica.

Secondo i criteri fissati in sede Eurostat appare necessario precisare, in sede nazionale, un criterio guida chiaro per definire l'inserimento delle operazioni svolte dalle nuove società (o da altri centri esterni chiamati a svolgere funzioni analoghe, come la Cassa depositi e prestiti e l'ANAS dopo la trasformazione in S.p.A.) all'interno della contabilità economica nazionale. In questo senso è soddisfacente la norma, introdotta nella legge di conversione del decreto legge n.63/2002 (anche sulla base delle osservazioni formulate dalla Corte in sede di audizione parlamentare sul decreto legge in sede di conversione) in base alla quale "il conto consuntivo, economico e patrimoniale, della Patrimonio dello Stato S.p.A. e' allegato, ogni anno, al rendiconto generale dello Stato"; e si prevede un apposito allegato al rendiconto generale dello Stato contenente il conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione della Patrimonio dello Stato S.p.A. (art. 7 comma 1° bis).

Per le operazioni di cartolarizzazione appare necessario porre allo studio le modalità di introduzione nel nostro ordinamento delle condizioni fissate dalla recente determinazione Eurostat del maggio 2003 (Eurostat, ESA95, Securitisation operations).

Per il finanziamento "parallelo", attraverso operazioni affidate a centri pubblici esterni allo Stato (o agli organi comunitari in sede europea), delle operazioni di finanziamento delle infrastrutture sarà necessario attendere, sulla base dell'iniziativa annunciata dal Ministro dell'economia alla Camera nell'audizione del 10 giugno, le regole adottate in sede di Unione Europea.

Capitolo II

Il bilancio dello Stato: risultati del 2002

1. Considerazioni generali: *1.1 Premessa; 1.2 Risultati d'insieme e differenziali: 1.2.1 Sintesi della gestione; 1.2.2 Risultati d'insieme: 1.2.2.1 Gestione di competenza; 1.2.2.2 Gestione di cassa; 1.2.3 Situazione dell'indebitamento.*

2. Gestione dell'entrata: *2.1 Considerazioni generali e di sintesi; 2.2 Entrate finali; 2.3 Entrate tributarie (Titolo I); 2.4 Entrate extra tributarie (Titolo II); 2.5 Entrate in conto capitale (Titolo III).*

3. Gestione della spesa: *3.1 Tendenze di fondo della spesa statale; 3.2 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio; 3.3 Esiti dell'auditing finanziario-contabile; 3.4 Sintesi della gestione; 3.5 Analisi economica: 3.5.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.5.2 Interventi nelle aree depresse; 3.5.3 Altre spese correnti; 3.5.4 Altre spese in conto capitale; 3.6 Formazione e gestione dei residui: 3.6.1 La situazione generale; 3.6.2 La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.6.3 La situazione dei residui di stanziamento; 3.7 Classificazione economica semplificata; 3.8 Classificazione funzionale – COFOG.*

Appendice: Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata

1. Premessa.
2. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.
3. Riepilogo interventi per predisposizione conto consuntivo 2002.
4. Riaccertamenti e insussistenze.
5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.
6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.
7. Determinazione dei resti da versare.
8. Non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2002 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2001.

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

Nonostante le reiterate misure di aggiustamento in corso d'anno, i risultati differenziali esposti nel rendiconto generale dello Stato per il 2002 mostrano –in termini di competenza- un significativo peggioramento, nelle versioni al lordo e al netto delle regolazioni debitorie.

Rispetto al 2001 il saldo netto da finanziare – indicatore sintetico delle annuali vicende gestorie – accusa un deterioramento del 34,1% e una inferiore evoluzione negativa nella serie netta (-17,1%).

Di segno opposto è il profilo di cassa, che evidenzia un miglioramento del 6,4% ed uno ancor più ampio (+13,5%) nella serie depurata delle regolazioni debitorie.

I saldi di bilancio si sono giovati, peraltro, degli effetti del decreto “taglia spese”, che ha inciso sul livello degli impegni, provocando un maggior volume di economie, e dei pagamenti, grazie ad un meno elevato utilizzo delle dotazioni di cassa.

Alla decelerazione del ritmo di crescita della spesa finale (+1%) si contrappone una flessione delle corrispondenti entrate (-1,7%), pur sostenute da un rilevante insieme di interventi “una tantum”.

L'elemento di rischio per gli equilibri di bilancio è legato, in prospettiva, proprio alla tenuta delle entrate, che a consuntivo hanno evidenziato margini di sovrastima in termini sia di competenza che di cassa.

Ciò sottolinea l'esigenza di un maggior grado di accuratezza e di prudenza nella costruzione della parte attiva del bilancio, di per sé maggiormente esposta alle vicende del ciclo economico.

Fenomeni di non congrua quantificazione delle poste di bilancio emergono, tuttavia, anche sul versante della spesa e sono in parte resi evidenti dalla ormai consolidata presenza di regolazioni contabili e debitorie.

Da tempo la Corte ha concentrato la propria attenzione nel fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie che connota ormai in modo quasi strutturale il rendiconto generale dello Stato.

L'emersione di tali partite – spesso legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria – pur orientata e condivisibili ragioni di trasparenza finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto fra esercizi finanziari.

A distanza di oltre quindici anni dalla prima evidenziazione in legge finanziaria delle regolazioni debitorie, restano tuttora indeterminati i confini che definiscono il fenomeno, in buona misura riconducibile all'intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria.

Il problema più importante è costituito da regolazioni debitorie legate alla sistemazione di oneri latenti da ripianare.

Al di là, infatti, delle ipotesi in cui lo sfalsamento temporale di contabilizzazione si connetta fisiologicamente alla imperfezione dei meccanismi contabili, un allargamento dell'area delle regolazioni può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare ed incidere sulla stessa congruità degli strumenti di copertura.

E' per questo che la Corte ha insistentemente chiesto negli ultimi anni che il rendiconto generale dello Stato sia corredato, almeno, di un allegato tecnico, in cui si dia conto degli andamenti gestori legati alle partite contabili e debitorie e delle cause della loro formazione che mal si concilia con i principi di veridicità e di annualità del bilancio.

Tale esigenza di trasparenza risulta anche quest'anno insoddisfatta.

Resta aperto, inoltre, il problema del passaggio dei dati del rendiconto generale dello Stato a quelli del conto economico dello Stato, componente del più generale conto delle Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale. Attualmente il passaggio non è decifrabile per la mancanza di definizioni univoche del consuntivo.

La Corte, infatti, parifica il consuntivo al lordo di ogni partita di regolazione debitoria e contabile e con la classificazione economica e funzionale codificata. L'ISTAT, nel costruire il conto economico dello Stato (e della P.A.) lavora su una versione di consuntivo di cassa dello Stato trasmessa dal Dipartimento della RGS (e non pubblica) e caratterizzata, essenzialmente, dalla depurazione di una serie di partite contabili e debitorie e dalle rettifiche di operazioni rientranti nel circuito bilancio - tesoreria. L'ISTAT rielabora, infine, i dati stessi secondo gli schemi di contabilità nazionale.

Per restituire valore e centralità al principale documento contabile dello Stato, il rendiconto di cassa parificato dalla Corte deve costituire il punto di partenza ufficiale per gli altri aggregati di finanza pubblica.

E' necessario, pertanto, che anche tali rettifiche trovino formale esplicitazione nel richiamato allegato tecnico o in altro specifico documento.

L'art. 13 del d.lgs. 7 agosto 1999, n. 279 stabilisce che la struttura del rendiconto generale dello Stato sia conforme a quella del bilancio di previsione; dispone, inoltre, che ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore le risultanze della gestione annuale siano esposte sulla base della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base,

in modo da consentire una analisi in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa.

A tutt'oggi, anche sotto questo profilo, il percorso di attuazione della riforma di bilancio è largamente insoddisfacente ed è tale, comunque, da poco aggiungere all'utilità del consuntivo.

Qualche passo viene compiuto nel rendiconto 2002 con una prima sintetica prospettazione dell'incrocio fra funzioni obiettivo e unità previsionali di base; mentre il monitoraggio delle principali leggi di spesa — finalmente oggetto, sotto la spinta del decreto taglia spese, di un deciso e sistematico progetto di intervento — risulta ancora adempimento episodico e di mera routine.

Manca, soprattutto, l'ancoraggio dei dati di rendiconto ad obiettivi, parametri ed indicatori, che dovrebbero costituire il portato più innovativo della legge n. 94/1997.

E' da sottolineare, infine, il mancato rispetto dell'obbligo di presentazione di importanti allegati (note preliminari corrispondenti allo schema del bilancio di previsione; prospetto di regionalizzazione della spesa; spese di personale). Un segnale di novità è costituito quest'anno dalla presentazione del prospetto delle risorse destinate alle aree depresse e del nomenclatore degli atti aggiornato con la gestione.

La piena salvaguardia del principio di simmetria fra bilancio di previsione e conto consuntivo, è essenziale per le analisi sulla gestione annuale.

Le vicende dell'ultima sessione di bilancio hanno riproposto l'esigenza di una revisione del processo e della struttura di bilancio.

La Corte ha, come è noto, in gran parte condiviso le linee della riforma varata nel 1997, che presenta tratti di grande attualità.

I cinque anni di applicazione della nuova normativa non hanno, purtroppo, sostanzialmente colmato le gravi lacune conoscitive in materia di conti pubblici, a partire proprio dal bilancio dello Stato.

Al di là dei non risolti problemi di raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica — resi più acuti dalle modifiche del titolo V della Costituzione e dai vincoli di carattere europeo — molta strada resta da compiere per valorizzare gli elementi innovativi della legge n. 94/1997.

Sul piano pratico le unità previsionali di base (così come vengono costruite) non forniscono un valore aggiunto a livello conoscitivo, né riescono ad incidere sull'operatività dell'Amministrazione statale.

Infatti, le unità stesse sono, in alcuni casi, una replica della vecchia classificazione amministrativa per rubrica o si riducono, in altri, a meri e non sempre omogenei aggregati di