

maggiore incidenza di oltre un punto percentuale. Un aumento di dimensioni analoghe si è, peraltro, prodotto nel 2003 nella media dei paesi dell'UE.

Come si è già osservato, in Italia il menzionato incremento è il risultato di andamenti divergenti delle componenti principali: una ancora rilevante diminuzione degli oneri per interessi (-4,5 per cento) e, al contrario, una dinamica molto sostenuta delle spese correnti primarie (5,8 per cento) e delle spese in conto capitale al netto delle operazioni di cessione di immobili (6,3 per cento).

Con riguardo, in particolare, all'andamento della spesa corrente primaria, l'accelerazione maggiore riguarda i redditi da lavoro dipendente e, soprattutto, i consumi intermedi, che comprendono, sostanzialmente, le spese per acquisti di beni e servizi di tutte le amministrazioni pubbliche.

I redditi dei pubblici dipendenti hanno registrato un incremento del 5,3 per cento (con un'incidenza sul PIL dell'11 per cento, rispetto al 10,8 per cento del 2002 e del 2001), dovuto al rinnovo di parte dei contratti collettivi scaduti nel 2001. L'incremento sarebbe stato, poi, ancora più elevato ove fossero stati stipulati altri contratti di comparto, pur essi relativi al biennio economico 2002-2003.

Nel dettaglio, la crescita del 5,3 per cento risulta così ripartita: +7,9 per il settore statale (interessato dalla maggior parte dei rinnovi per il biennio 2002-2003); +2,6 nelle regioni ed enti locali; +1,2 per cento nel servizio sanitario nazionale.

Gli oneri relativi ai contratti 2002-2003 ad oggi non stipulati si riverseranno, quindi, sul 2004 (sempre che vengano stipulati entro quest'anno) aggiungendosi a quelli dei rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2004-2005.

I consumi intermedi risultano aumentati, nel 2003, di quasi il 9 per cento (1,7 per cento nel 2002), anche per i riflessi sul 2003 - già ampiamente indagati nella precedente sezione - del blocco di impegni e pagamenti disposto alla fine del 2002, che ha prodotto, soprattutto, un forte recupero di livelli di spesa di funzionamento delle amministrazioni dello Stato: la categoria dei consumi intermedi segna, infatti, nel rendiconto statale 2003 un incremento degli impegni effettivi di oltre il 27 per cento (21,2 per cento nella definizione di contabilità nazionale, a fronte di una riduzione del 12,1 per cento nel 2002).

Una dinamica superiore alla crescita nominale del PIL ha riguardato anche le prestazioni sociali in denaro (4,8 per cento) e i contributi alla produzione (6,4 per cento). In particolare, l'incremento delle prestazioni sociali è imputabile alla dinamica ancora sostenuta (anche se inferiore al dato del 2002) della spesa per pensioni e rendite (4,5 per cento) e per pensioni a

ciechi e invalidi civili. Consistente è risultata, nel 2003, la crescita della spesa per liquidazioni di fine rapporto, per pensioni di guerra e, soprattutto, per assegni di integrazione salariale.

Al contrario, sono rimaste sui livelli del 2002 le prestazioni sociali in natura, che rappresentano, sostanzialmente, la fornitura diretta alle famiglie di servizi sanitari (farmaci, ricoveri in case di cura private, assistenza sanitaria generica e specialistica ecc.) da parte delle Amministrazioni pubbliche, che acquistano i servizi in convenzione da produttori di mercato. Il contenuto andamento di tale componente della spesa è attribuibile, soprattutto, al mancato rinnovo, in alcune regioni, di una parte delle convenzioni.

Nel complesso, secondo i dati di contabilità nazionale, la spesa sanitaria ha registrato nel 2003 un forte rallentamento, con un sostanziale mantenimento della quota sul PIL (pari al 5,8 per cento) che, nel quinquennio 1999-2003, risulta cresciuta di 0,7 punti. Alla base della limitata crescita della spesa sanitaria nel 2003 si riscontra, principalmente, il notevole decremento (-5,3 per cento) della spesa per farmaci, connessa alle misure della legge finanziaria per il 2003 e alla revisione del prontuario farmaceutico disposta con DM del 27 settembre 2002.

4.3. Le entrate complessive delle amministrazioni pubbliche risultano cresciute, nel 2003, del 5,5 per cento. Ancora più che nel 2002, il dato medio rappresenta l'esito di tendenze molto differenziate: le entrate correnti, infatti, sono aumentate solo del 2,2 per cento (poco meno che nel 2002), mentre le entrate in conto capitale – costituite, pressoché per intero, dai proventi straordinari dei condoni fiscali e del rientro dei capitali – risultano aumentate del 338 per cento, rispetto al già accresciuto livello del 2002.

Nell'ambito delle entrate correnti, alla crescita delle imposte indirette (1,8 per cento) e dei contributi sociali effettivi (6,2 per cento), si contrappone la diminuzione delle imposte sul reddito e il patrimonio (-0,9 per cento).

A sua volta, il limitato incremento delle imposte indirette sconta andamenti divergenti. Risultano, infatti, in diminuzione sia l'IVA (-2 per cento) che le imposte di bollo, per concessioni edilizie e per lotto e lotterie; in crescita, invece, l'IVA, l'IRAP, l'ICI, le accise le imposte sul consumo di energia elettrica e l'imposta sui tabacchi.

Il risultato negativo del 2003 del comparto delle imposte dirette è, principalmente, imputabile alla flessione del gettito dell'IRPEG (-8,3 per cento), dell'imposta sui redditi da capitale, dell'imposta sui *capital gains* e dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei capitali d'impresa. Una modesta crescita (2,6 per cento) ha, invece, registrato l'IRPEF.

Come si è ricordato, le imposte in conto capitale – aumentate di oltre sei volte rispetto al 2002 – hanno superato i 20 miliardi di euro, 19,3 dei quali derivanti dai condoni fiscali e 0,6

miliardi per l'imposta straordinaria sul rientro dei capitali dall'estero. Si deve osservare, in proposito, che la contabilizzazione per competenza economica, imposta dalle regole europee del Sec95, considera come gettito del 2003 l'intero importo delle sanatorie fiscali, anche se i contribuenti abbiano richiesto il versamento in più rate.

Quanto ai contributi sociali effettivi, l'accelerazione del 2003 è, principalmente, riferibile ai rinnovi contrattuali, alla ricostruzione di carriere nel pubblico impiego e alla sanatoria delle posizioni lavorative irregolari, in particolare per gli immigrati extracomunitari.

Va ancora posta in evidenza la tendenza al continuo aumento della quota delle entrate fiscali attribuibile alle amministrazioni locali, che nel 2003 ha superato il 16 per cento del prelievo complessivo, triplicando l'incidenza percentuale che si registrava all'inizio degli anni novanta.

La pressione fiscale (espressa come rapporto tra imposte dirette, indirette, in conto capitale, contributi sociali effettivi e figurativi, da un lato, e prodotto interno lordo, dall'altro) è tornata a crescere nel 2003, raggiungendo il 42,8 per cento, soprattutto per effetto del peso straordinario delle entrate dei condoni fiscali che, da soli, ne hanno elevato l'incidenza sul PIL dell'1,5 per cento.

Il livello raggiunto colloca l'Italia, nel confronto europeo, ben al di sopra della media (42 per cento per l'area Uem e 41,5 per cento per i paesi UE).

5. La manovra di bilancio per il 2004.

5.1. Come di consueto, la sessione parlamentare d'autunno dedicata all'approvazione della legge finanziaria ha definito dimensioni e composizione della manovra di bilancio per il 2004 sulla base di un aggiornamento, rispetto al DPEF, delle prospettive macroeconomiche e delle tendenze della finanza pubblica.

Con la Nota di aggiornamento al DPEF presentata il 30 settembre 2003 la crescita economica assunta a base del nuovo quadro programmatico non si discostava significativamente da quanto previsto nel DPEF: l'aumento del PIL in termini reali veniva fissato all'1,9 per cento (2 per cento nel DPEF) e la variazione dei prezzi al 2,1 per cento (deflatore del PIL).

Con riguardo alla finanza pubblica, la revisione di segno peggiorativo del preconsuntivo per il 2003 suggeriva di ridurre la rapidità del percorso di riequilibrio, fissando l'obiettivo programmatico di indebitamento netto al 2,2 per cento nel 2004 (contro l'1,8 per cento del DPEF), con una correzione del disavanzo "strutturale", rispetto al 2003, non superiore allo 0,3 per cento e, pertanto, un po' al di sotto delle richieste europee. Sia il quadro macroeconomico

che quello di finanza pubblica sono stati confermati, senza alcuna sostanziale variazione, nel Programma di stabilità dell'Italia (aggiornamento novembre 2003).

Nei documenti governativi si afferma che, a partire dal 2005, la riduzione dell'indebitamento al netto degli effetti del ciclo sarà di "almeno lo 0,5 per cento all'anno", che una posizione prossima al pareggio si realizzerà nel 2006 ed un lieve avanzo nel 2007. L'avanzo primario dovrà aumentare fino a toccare un valore di quasi il 5 per cento nel 2007 e il debito pubblico, pur con un percorso più lento di quello disegnato dal DPEF, scenderebbe al di sotto del 100 per cento a fine periodo.

Le previsioni governative per il 2004 evidenziano, scostamenti significativi dalle valutazioni prevalenti presso gli organismi internazionali e i centri privati di previsione.

Sia con riguardo alla crescita economica che all'evoluzione della finanza pubblica, già le proiezioni per il 2004 formulate nell'autunno scorso presso tali istituti esponevano stime meno favorevoli di quelle governative (dell'ordine di circa mezzo punto percentuale per la crescita del PIL e di poco meno con riguardo al rapporto indebitamento/PIL).

L'evoluzione congiunturale interna dell'ultima parte del 2003 e dei primi mesi del 2004 sembra aggravare tale divario, per l'evidente perdurare di una situazione di grave debolezza dell'economia italiana. Secondo le previsioni della Commissione europea (aprile 2004), per l'intera area dell'euro l'incidenza sul PIL dell'indebitamento netto resterebbe nel 2004 sul livello del 2003; nessun miglioramento si registrerebbe con riguardo al saldo primario corretto per gli effetti del ciclo. Secondo la Commissione, in Italia il disavanzo supererebbe, nel 2004, la soglia del 3 per cento in rapporto al prodotto e, di conseguenza, la stessa Commissione ha raccomandato al Consiglio della Ue di rivolgere al nostro paese un ammonimento preventivo (*early warning*) sul quale il Consiglio si pronuncerà nel mese di luglio e ha richiesto all'Italia l'adozione di interventi correttivi.

Con riguardo alla crescita economica, le più recenti previsioni del FMI per il 2004 assegnano all'Italia un tasso di crescita del PIL non superiore all'1,2 per cento mentre le contestuali stime effettuate dall'OCSE e dai maggiori centri di previsione italiani si collocano al di sotto dell'1 per cento. E' inevitabile che un rallentamento così rilevante della crescita economica si rifletta anche sui conti pubblici. In proposito, le valutazioni segnano notevoli divergenze: il FMI stima, per il 2004, un rapporto indebitamento/PIL del 2,9 per cento (ma ipotizzando una rigorosa politica di controllo della spesa); l'OCSE prevede che tale rapporto salga al 3,1 per cento, mentre le previsioni di consenso predisposte per il Cnel pervengono ad una stima più elevata (3,6 per cento). Nella Relazione presentata il 31 maggio scorso, la Banca d'Italia ha formulato l'ipotesi che il disavanzo non si discosti troppo da quest'ultima stima.

Con la Relazione trimestrale di cassa, diffusa nel mese di maggio il Ministero dell'Economia ha rivisto al ribasso la previsione di crescita del PIL, ricondotta all'1,2 per cento. Non è stato, invece, definito alcun adeguamento della manovra correttiva dei conti pubblici messa a punto nella sessione parlamentare d'autunno, anche se il governo ha preannunciato che, in presenza di scostamenti rispetto alle previsioni, adotterà provvedimenti in grado di rispettare i parametri di Maastricht.

Il conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica è espressamente condizionato alla piena realizzazione degli effetti della legge finanziaria (0,8 per cento del PIL), nell'ambito della quale restano problematici gli esiti del condono edilizio e la stessa realizzabilità dell'integrale programma di cessioni immobiliari. Poco realistica appare, inoltre, l'ipotesi di scomputo dai conti pubblici delle spese imputabili all'ANAS. Con tale necessaria precisazione, viene di seguito sinteticamente illustrata e commentata la manovra di bilancio per il 2004, nella versione definitiva approvata dal Parlamento.

5.2. La manovra correttiva dei conti pubblici per il 2004 trova attuazione nella legge finanziaria (legge n. 350 del 2003) e nel decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 (convertito con legge n. 326 del 2003). A seguito delle modifiche approvate nel corso del dibattito parlamentare, poco meno di 12 miliardi di euro, pari allo 0,9 per cento del PIL, sarebbero destinati alla riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (11 miliardi nella originaria proposta governativa), a seguito di un effetto di contenimento di circa 14 miliardi imputabile alle disposizioni del decreto-legge e, invece, di un effetto complessivamente espansivo, per circa 2,2 miliardi, della legge finanziaria.

Va ricordato che l'allentamento dell'obiettivo programmatico di indebitamento netto nella misura rideterminata in sede di Nota di aggiornamento al DPEF (2,2 per cento in luogo dell'1,8 per cento del DPEF) ha consentito al governo di disporre un impiego diverso dal previsto delle risorse attese dai provvedimenti correttivi. Con una manovra lorda (maggiori entrate più minori spese) misurabile in circa 18 miliardi di euro, le più limitate occorrenze di contenimento del disavanzo tendenziale (meno di un punto di PIL invece dell'1,3 per cento indicato nel DPEF) liberano, infatti, risorse per finanziare interventi di sgravio fiscale e di aumento di spese, complessivamente dell'ordine di 6 miliardi di euro.

Gli interrogativi, già avanzati dalla Corte in occasione del ciclo di audizioni parlamentari sulla sessione di bilancio, riguardano la capacità delle misure proposte di produrre gli effetti quantitativi attesi per il 2004 e di garantire tali effetti anche per gli esercizi successivi (come richiesto dall'urgenza di acquisire risultati di aggiustamento strutturale). Del resto le stesse

indicazioni del DPEF tracciavano un percorso di graduale sostituzione delle misure temporanee, secondo il quale esse – pari a due terzi della manovra correttiva nel 2004 – si sarebbero ridotte a un terzo nel 2005, per poi azzerarsi nel 2006.

Una attenzione particolare merita, poi, la composizione degli interventi, al fine di misurare il peso relativo dei provvedimenti sul fronte delle entrate (aumenti di imposta e sgravi) e di quelli attinenti alle spese (tagli e misure espansive).

La composizione della manovra “lorda” (maggiori entrate e minori spese) per il 2004 evidenzia il peso preponderante degli interventi sulle entrate, pari a quasi il 90 per cento della provvista totale di risorse. A loro volta gli interventi connessi al condono edilizio, alle sanatorie fiscali e al concordato preventivo (complessivamente poco meno di 8 miliardi di gettito atteso) rappresentano poco meno del 50 per cento di tutte le maggiori entrate attese per il 2004. Tale incidenza diventa circa l’83 per cento se si tiene conto anche degli importi attribuiti alle dismissioni del patrimonio immobiliare di competenza del 2004 (circa 5,5 miliardi). Nell’ambito delle minori spese attese, le voci di gran lunga più significative riguardano la reiterata misura di blocco del turn over nel pubblico impiego e gli effetti di contenimento delle spese per interessi derivanti dall’esclusione della Cassa Depositi e Prestiti dalle Amministrazioni pubbliche a seguito della trasformazione in società per azioni.

Il peso ancora largamente prevalente degli interventi di natura straordinaria (circa due terzi della manovra lorda nel 2004) induce a considerare il rischio di una difficoltà crescente a consolidare negli anni futuri i risultati del riequilibrio. Nelle stesse stime governative, infatti, i conti del 2005 e del 2006 dovrebbero beneficiare di un maggior gettito tributario che deriverebbe dalle azioni di potenziamento dell’attività di accertamento tributario e da una forte ripresa dei proventi di videogiochi e scommesse. Si tratta di una enunciazione programmatica di complessa e problematica realizzazione, come più avanti sarà precisato. Senza tali risorse aggiuntive la proiezione sull’arco triennale della manovra per il 2004 segnalerebbe quasi l’azzeramento degli effetti correttivi per gli anni 2005 e 2006.

5.3. Come si è detto, la manovra è stata congegnata in modo da “ritagliare” uno spazio di qualche rilievo (poco più di 6 miliardi di euro) ad interventi espansivi. Si deve precisare che, sotto tale etichetta, si raggruppano maggiori spese (circa 3,7 miliardi di euro) e sgravi fiscali (circa 2,5 miliardi) di natura e qualità molto diversa.

Più di un terzo delle maggiori spese del 2004 (quota che sale ad oltre il 50 per cento nel 2005 e nel 2006) è assorbita dagli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, che si collocano

nella manovra della finanziaria solo in quanto non considerati nelle proiezioni a legislazione vigente.

Gli altri interventi, (sostegno della ricerca, sgravi all'agricoltura e interventi sociali) si caratterizzano di conseguenza per la limitata portata del sostegno finanziario (complessivamente poco più di 2 miliardi di euro).

Le principali misure di sgravio fiscale contenute nel decreto legge e nella finanziaria si caratterizzano, anch'esse, per la natura prevalentemente transitoria. Esse operano anzitutto una limitata riallocazione di gettito fra l'esercizio finanziario 2003 e l'esercizio finanziario 2004: in ragione della proroga al 2004 dei termini delle sanatorie fiscali il gettito del condono viene ridotto di 872 milioni di euro nel 2003 ed aumentato di 498 e 347 milioni di euro rispettivamente nel 2004 e nel 2005. Questo inevitabile ridimensionamento delle entrate dell'esercizio 2003 viene compensato con l'estensione alle accise del pagamento dell'acconto previsto per le imposte di consumo, anticipando in altri termini al 2003 un versamento relativo agli oli minerali, con un effetto di gettito di poco meno di un miliardo di euro, in positivo per il 2003 e in negativo per il 2004.

Al netto di tale posta meramente contabile, le minori entrate del 2004 previste con la manovra riguardano una serie di sgravi fiscali che, in termini di competenza economica, ammontano a circa 1,5 miliardi di euro, la metà dei quali destinati al settore agricolo.

6. Bilancio e ordinamento contabile.

6.1 Le iniziative parlamentari di riforma delle procedure e della struttura del bilancio.

Nel corso del 2003 l'iniziativa intesa alla riforma della legge 5 agosto 1978 n. 468, promossa dall'audizione del Ministro dell'economia svoltasi il 20 febbraio 2002 dinanzi alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato e conclusa con le risoluzioni approvate dalle Commissioni stesse il 4 e il 6 giugno dello stesso anno, ha subito una battuta di arresto. I disegni di legge A.S. 1492 e A.S. 1548, che hanno ripreso il tema, sono tuttora fermi dopo che la Commissione bilancio, acquisiti i pertinenti pareri, ha reso la propria relazione.

Su tali iniziative la Corte, a richiesta del Senato, con l'audizione del 6 marzo 2003 dinanzi alla Commissione bilancio, ha fornito il proprio contributo.

Sempre in materia di modifiche ed integrazioni alla legge 468 del 1978 è da segnalare anche il disegno di legge A.S. 1979. presentato nel febbraio dello scorso anno.

Com'è noto, tutte le richiamate iniziative perseguono gli obiettivi di ripensare e migliorare i contenuti della legge finanziaria, di introdurre forme di coordinamento della finanza pubblica che assicurino il concorso dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi

previsti dal patto di stabilità e crescita, di armonizzare i principi cui si ispirano i bilanci dei vari enti pubblici e di potenziare la contabilità di cassa.

Diversi sono gli strumenti normativi pensati per perseguire i detti obiettivi, incentrati alcuni prevalentemente sulla delega legislativa al Governo ed altri, più compiutamente e forse più correttamente, sulla formulazione di puntuali previsioni, da valutare alla stregua dei nuovi principi costituzionali introdotti dalla novella del 2001. A tal proposito si fa rinvio all'audizione di questa Corte di cui si è sopra detto.

Anche nel corso del 2004 è stata presentata una proposta di legge (A.C. 4854), sempre intesa ad arrecare modifiche alla legge 5 agosto 1978 n. 468. Tale iniziativa è rivolta, non diversamente da quelle presentate al Senato, a ridisciplinare la legge finanziaria, della quale vengono posti in evidenza alcuni punti di criticità, nell'intento di superarli sia tramite il disegno di legge stesso che attraverso una preannunciata modifica di alcuni articoli dei regolamenti parlamentari. Le criticità evidenziate attengono al sovraccarico di argomenti oggetto di disciplina nell'ambito della legge finanziaria molti dei quali con rilievo marginale, all'eccessivo numero di emendamenti proposti e messi in votazione, soprattutto in Assemblea e alla difficoltà di gestione del provvedimento, accentuata dalla presentazione dei cosiddetti "maxiemendamenti", che prescindono spesso da una adeguata istruttoria e incidono contestualmente su più disposizioni.

I rimedi suggeriti consistono nello "snellimento" della legge finanziaria, affinché questa privilegi aspetti e questioni effettivamente rilevanti, attraverso lo spostamento in una apposita sessione i cui tempi siano chiaramente scanditi, della discussione di provvedimenti di ampia portata e di contenuto tendenzialmente omogeneo, di rilievo per la realizzazione degli indirizzi programmatici definiti nel Documento di Programmazione Economico-Finanziario, così sottratti ad un "iter" lungo, faticoso e controverso; nel coinvolgimento nella gestione dei profili di maggior interesse della legge finanziaria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la previa sottoposizione all'approvazione del Consiglio dei Ministri degli emendamenti presentati dal Governo; nel divieto sia di utilizzare a copertura del disegno di legge finanziaria il miglioramento del risparmio pubblico che di aumentare l'importo complessivo della spesa corrente, ai fini di una auspicata qualificazione della spesa e di un impiego delle risorse liberate per obiettivi di sviluppo.

Vengono invece affidati alla preannunciata proposta di aggiornamento della disciplina regolamentare la definizione di un termine ultimo entro il quale Governo e relatore possono presentare i propri emendamenti, l'attribuzione alle Commissioni di settore di un parere rinforzato sulle parti del disegno di legge che investono in misura rilevante il loro ambito di

competenza e l'ampliamento dei tempi riservati all'esame da parte della Commissione bilancio e contestuale riduzione dei tempi destinati all'esame da parte dell'Assemblea.

La proposta di legge, che a detta degli stessi presentatori non intende risolvere in modo esaustivo le problematiche connesse al miglioramento della disciplina legislativa e regolamentare della sessione di bilancio ma offrire una base di discussione in sede parlamentare per un approfondito confronto, presenta elementi di problematicità sui quali non spetta interloquire alla Corte, che peraltro, ove richiesta in sede di audizione, non farà mancare il proprio apporto.

6.2 Le procedure parlamentari di bilancio.

Nel referto dello scorso anno la Corte, soffermandosi sulle proposte emerse nel dibattito relativo a possibili innovazioni da introdurre ai regolamenti parlamentari, ebbe ad esprimere apprezzamento per alcune di esse ed a formularne altre volte a migliorare le procedure di bilancio.

Fra le possibili innovazioni da introdurre in materia con novelle agli anzidetti regolamenti, alcune meritano di essere qui confermate, per la loro perdurante attualità:

1) Appare innanzitutto persuasiva la tendenza a rafforzare il passaggio costituito dall'esame nelle Commissioni bilancio in raccordo con le Commissioni di merito. Una volta definito il testo dalla Commissione bilancio, 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 adotterebbe – così – una sorta di procedura "redigente – attenuata", compatibile con la riserva di assemblea posta dalla Costituzione in materia di bilancio.

2) 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).

3) Potrebbe essere valutata l'opportunità di introdurre limitazioni all'effetto allocativo degli emendamenti parlamentari, che potrebbero essere circoscritti all'interno delle grandi destinazioni di risorse oggetto della decisione parlamentare: le unità previsionali e, in prospettiva, le "missioni" ispirate alla struttura di bilancio della legge organica francese n. 2001/692.

Alcuni degli emendamenti ipotizzati sembrano trovare riscontro anche negli intendimenti di novellare i regolamenti parlamentari manifestati nella relazione alla proposta di legge A.C. 4854, pur se non risulta che fin'ora essi – al pari delle altre proposte – abbiano avuto alcun seguito.

Delicati problemi interpretativi, che consigliano una attenta riponderazione della vigente normativa contabile anche alla luce del sopravvenuto Titolo V della Parte II della Costituzione, sono sorti invece con riguardo alle modalità di svolgimento della sessione di bilancio per il 2004.

E' noto che la legge n. 208 del 1999, nell'operare una parziale riforma della sessione di bilancio, ha implicitamente soppresso il c.d. "collegato di sessione" ed ha trasferito il suo contenuto, ampliato a misure di sviluppo, nel corpo della legge finanziaria, prevedendo altresì l'istituzione di provvedimenti collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale.

Per contro la sessione di bilancio per il 2004 ha inserito parti essenziali del contenuto della manovra finanziaria – ivi compreso oltre l'80 per cento dei mezzi di copertura degli oneri correnti – nel decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con la legge 24 novembre 2003, n. 326, e cioè in un provvedimento esterno alla finanziaria relativa all'anno stesso.

Tale provvedimento – che ha confermato la tendenza, opinabile sul piano del diritto positivo, di far ricorso alla decretazione d'urgenza anche per l'adozione di misure di carattere ordinamentale, di non immediata applicazione, nonché di disposizioni non omogenee – ha fatto insorgere delicati problemi applicativi sotto il profilo dell' "inquadramento procedurale" in sede di esame dell'atto e delle relative proposte emendative. Più in particolare il Senato, che ha privilegiato la qualificazione formale di tale atto, ha applicato il regime regolamentare meno rigido previsto per l'esame dei decreti-legge, mentre la Camera dei deputati, che ha dato prevalente significato al contenuto sostanziale del provvedimento, lo ha trattato quale "collegato" alla manovra di finanza pubblica. Ciò ha comportato che la Camera, e non il Senato, ha ritenuto applicabili le statuizioni regolamentari che attribuiscono alla Presidenza il potere di stralcio delle disposizioni non coerenti con il contenuto tipico del disegno di legge finanziaria e che circoscrivono l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a provvedimenti collegati alle proposte emendative fornite di copertura.

Il decreto-legge in esame, così sottoposto ad una diversa disciplina regolamentare nei due rami del Parlamento, ha finito per rendere necessaria più di una volta la posizione della questione di fiducia per evitare l'approvazione di emendamenti riduttivi degli effetti finanziari del provvedimento.

Esso ha dato inoltre vita ad una accentuata asimmetria in sede di esame parlamentare, suscettibile di incidere sull'osservanza dei principi di rango costituzionale in tema di copertura delle spese; si è inoltre ampiamente caratterizzato per un contenuto non omogeneo, che lo ha differenziato dai provvedimenti di urgenza che in altri casi hanno concorso alla manovra correttiva, connotati da contenuto sostanzialmente uniforme, per lo più di carattere tributario.

Nella prospettiva di una riconsiderazione complessiva della normativa sulla sessione di bilancio, che probabilmente stenta ad intervenire in attesa di una compiuta ed organica disciplina del federalismo fiscale, la Corte auspica che sia riavviato il lavoro di razionalizzazione delle procedure di bilancio attraverso gli strumenti regolamentari e le altre fonti interne di cui il Parlamento dispone al fine di assicurare una maggiore funzionalità e razionalità del sistema.

L'occasione può essere propizia anche per porre allo studio iniziative volte a valorizzare maggiormente gli apporti collaborativi (referti, audizioni) che la Corte dei conti è in grado di fornire al Parlamento e alle Commissioni parlamentari, nell'assolvimento della funzione ausiliaria di controllo che le è commessa dalla legge.

In particolare il raccordo fra la programmazione e l'esito delle funzioni di controllo della Corte con il Parlamento potrebbe essere ulteriormente rafforzato, soprattutto nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato; appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero introdurre, nel corso della sessione estiva del bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio ma anche con le Commissioni di merito, in modo da consentire alle Camere una più adeguata ponderazione attraverso contributi finalizzati, come recita la definizione legislativa del rendiconto (art. 13, d.lgs. n. 279 del 1997), alla valutazione delle politiche pubbliche di settore, anche in funzione della misurazione e valutazione dei risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni in termini di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. Se ne gioverebbe il rilievo della discussione sul consuntivo che appare in ombra nella prassi parlamentare, mentre costituisce la necessaria base di partenza per la razionalizzazione delle scelte di programmazione di bilancio.

6.3 Il DPEF e le relazioni quadrimestrali di spesa.

L'art. 41 del T.U. 1214 del 1934, laddove tratta della relazione sul rendiconto generale dello Stato, legittima la Corte dei conti a segnalare al Parlamento le variazioni o le riforme che essa ravvisi opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro.

A tal proposito particolare attenzione meritano le disposizioni della legge n. 468 del 1978, come successivamente modificata ed emendata, che disciplinano la presentazione sia del documento di programmazione economico-finanziaria da parte del Governo che delle relazioni trimestrali di spesa ad opera della magistratura contabile.

Giova al riguardo ricordare che nella XIV legislatura le maggiori riforme strutturali sono state promosse ed avviate con leggi di delega. Queste hanno affidato ai provvedimenti delegati l'attuazione dei disegni di riforma, da realizzare con carattere di gradualità, in alcuni casi nei limiti delle coperture di spesa assentite dalle leggi finanziarie, alle quali sono state rimesse la quantificazione degli oneri e l'individuazione delle risorse da impiegare, in adesione ai principi posti dall'art. 81 quarto comma della Costituzione.

Trattasi di un modo nuovo di legiferare, che implica adeguate metodologie di pianificazione della spesa, comporta innegabili rischi, specie nei momenti di recessione economica, e postula un attento monitoraggio nella fase attuativa per verificare che siano osservati non solo i canoni costituzionali che presiedono alle coperture degli oneri finanziari ma anche i vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In tale contesto è evidente l'importanza che assume il documento di programmazione economico-finanziaria, che, attraverso la previsione programmatica di medio periodo, può offrire - come già in altra occasione osservato dalla Corte - "il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale delle riforme affidate alla leggi finanziarie e ai decreti legislativi".

Si è in presenza di un compito assai arduo nell'attuale fase di transizione verso un sistema istituzionale di finanza pubblica non ancora definito che deve darsi carico non solo di valutare le implicazioni connesse ad un federalismo fiscale di matrice solidale "in fieri" il quale comporta la necessità di garantire a tutti i cittadini e su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ma anche di fronteggiare le conseguenze di un debito pubblico fra i più elevati a livello europeo e che stenta ad essere ricondotto nei parametri comunitari, soprattutto per il continuo lievitare della spesa del Welfare dovuto anche all'invecchiamento della popolazione.

Ciò comporta la necessità non solo che le informazioni alla base delle previsioni tendenziali di finanza pubblica contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria siano fornite in modo appropriato ed argomentato, ma anche che le previsioni stesse - che costituiscono il fondamento delle determinazioni programmatiche del detto documento - siano corredate da una vera e propria relazione tecnica nella quale siano esplicitate le ipotesi assunte a base delle stime; ciò pure attraverso l'introduzione di una apposita previsione

normativa, ove ritenuta necessaria, finalizzata a rendere così possibile un ponderato giudizio sul grado di realismo del quadro previsionale di finanza pubblica e, conseguentemente, anche sulla misura degli interventi necessari per correggere andamenti non in linea con gli obiettivi programmatici.

D'altra parte l'estrema difficoltà che, nel delineato nuovo sistema di legiferare, comporta una compiuta previsione, sin dalla legge di delega, delle implicazioni connesse ai nuovi oneri derivanti dai provvedimenti delegati, da mantenere comunque nei limiti assentiti dalle decisioni annuali di bilancio, consiglierebbe di affidare in via permanente alle relazioni trimestrali di spesa della Corte dei conti la verifica delle coperture sulla base di uno specifico esame dei provvedimenti delegati stessi, a garanzia dell'osservanza dell'art. 81 Cost. e a supporto del Parlamento. Ciò potrebbe essere operato attraverso una novella da apportare all'art. 11 ter, comma 6, della legge n. 468 del 1978, che renda obbligatoria una tale verifica, oggi rimessa alla discrezionale iniziativa delle competenti Commissioni parlamentari.

Nell'intento di potenziare l'apporto della Corte merita inoltre attenzione la pur rappresentata esigenza di prevedere l'aggiornamento delle relazioni tecniche iniziali, allo scopo di tener conto delle modificazioni, spesso rilevanti anche sotto il profilo finanziario, che i disegni di legge subiscono nel corso dell' "iter" parlamentare.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

Il bilancio dello Stato. Risultati del 2003

- 1. Considerazioni generali:** *1.1 Quadro complessivo; 1.2 Risultati d'insieme e differenziali.*
- 2. Gestione dell'entrata:** *2.1 Attendibilità e affidabilità dei dati; 2.2 Risultati della gestione dell'entrata: considerazioni generali e di sintesi; 2.3 Entrate finali; 2.4 Entrate tributarie (Titolo I); 2.5 Entrate extratributarie (Titolo II); 2.6 Entrate in conto capitale (Titolo III).*
- 3. Gestione della spesa:** *3.1 Attendibilità e affidabilità dei dati (auditing finanziario-contabile); 3.2 Tendenze di fondo della spesa statale; 3.3 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio; 3.4 Sintesi della gestione; 3.5 Analisi economica; 3.6 Formazione e gestione di residui.*

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

- 1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.**
- 2. Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni – Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2003.**
- 3. Riaccertamenti e insussistenze.**
- 4. Cumulo delle riscossioni in conto residui.**
- 5. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.**
- 6. Determinazione dei resti da versare.**
- 7. Non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2002 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2001.**
- 8. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata**

1. Considerazioni generali.

Premessa.

La riforma di bilancio del 1997 non è stata accompagnata dalla prevista modifica della contabilità di Stato, resa ancor più necessaria dalla crisi del principio di annualità del bilancio.

Si tratta di un processo di lunga durata, ma che trova oggi una accelerazione nel contesto delle manovre restrittive di finanza pubblica.

Al di là della necessaria ed apprezzabile regola posta per l'osservanza dell'obbligo dell'integrale copertura dei nuovi oneri recati dalla legislazione di spesa, l'ormai noto decreto taglia-spese (convertito nella legge 246 del 2002) ha finito per produrre di fatto un allargamento dell'orizzonte annuale della gestione, in una alternanza di contrazione e rimbalzo delle spese, che impedisce la valutazione degli effettivi andamenti gestori di un singolo esercizio.

Al fenomeno ormai ricorrente delle regolazioni contabili e debitorie si affiancano così elementi aggiuntivi che affievoliscono la significatività del rendiconto generale dello Stato.

Il bilancio annuale di competenza, del resto, è già da tempo messo in crisi dall'anomalo ruolo via via assunto dalla gestione di tesoreria.

Esigenze di per sé condivisibili – di flessibilizzazione della gestione di bilancio, sottese alla riforma del 1997, hanno trovato svolgimento nelle recenti leggi finanziarie e sono all'origine delle crescenti asimmetrie fra preventivi e consuntivi, attraverso la proliferazione delle variazioni di bilancio.

Tutte queste problematiche incidono sulle analisi gestionali e richiedono nuovi e più pertinenti approcci metodologici.

Anche per meglio valutare tali profili, la Corte sta procedendo al rafforzamento della propria attività di auditing finanziario e contabile sulla gestione, i cui esiti – a livello generale – sono delineati nei successivi paragrafi 2 (gestione dell'entrata) e 3 (gestione della spesa) del presente capitolo, mentre – a livello di singolo Ministero - sono trattati nella parte speciale della relazione.

1.1. Quadro complessivo.

Pur nei limiti di significatività appena evidenziati, i risultati differenziali esposti nel rendiconto generale del 2003 mostrano – in termini di competenza – un sensibile miglioramento, nelle versioni al lordo e al netto delle regolazioni debitorie.

Rispetto al 2002 il saldo netto da finanziare (32.122 milioni) presenta un alleggerimento di 11.820 milioni; di segno opposto è il profilo di cassa (61.992 milioni) che evidenzia un peggioramento di 6.112 milioni.