

PREMESSA

E' noto che fin dalla sua costituzione, quale prima magistratura dello Stato italiano, la Corte dei conti ha assolto il compito affidatole dall'ordinamento di vigilare sul corretto svolgimento dell'azione amministrativa e quindi sul buon andamento della finanza pubblica, in funzione garantistica del razionale impiego delle risorse provenienti dalla collettività nazionale. Ciò ha fatto sia attraverso il controllo, inteso oltre che ad accertare la legittimità degli atti dell'Esecutivo anche a verificare la regolarità delle spese ed a vigilare sulla riscossione delle entrate, sia attraverso la funzione giurisdizionale, volta a contrastare e reprimere le patologie del sistema causative di danno erariale, a chiusura dell'impianto ordinamentale delle verifiche sul buon utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche.

Tale ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive la Corte ha sempre svolto, tanto allorché lo Stato accentrava in sé la quasi totalità della finanza pubblica per atteggiarsi gli altri enti pubblici come enti strumentali e gli enti locali come "amministrazione indiretta" dello Stato, che successivamente quando, con l'avvento della Repubblica, una e indivisibile, questa è risultata composta da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, a tutela degli interessi obiettivi dei quali la magistratura contabile svolge ora la propria opera.

E' vero che l'art. 100, secondo comma, della vigente Costituzione, nel chiamare la Corte ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, sembra riferirsi al solo Stato-apparato. Ma è sempre nello stesso art. 100 che trovasi istituzionalizzato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, mentre in sede attuativa dell'allora vigente art. 125, primo comma, la Corte è stata chiamata dall'art. 41 della legge n. 62 del 1953 a partecipare, attraverso la presenza di propri magistrati nelle neo-istituite Commissioni statali, al controllo sugli atti deliberativi delle amministrazioni regionali ed in seguito, per effetto dell'art. 13 della legge n. 51 del 1982, a riferire annualmente al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione

amministrativa degli enti locali e, più precisamente, delle Province e dei Comuni con più di 8000 abitanti e, in seguito, anche in situazione di disavanzo o con debiti fuori bilancio.

Una svolta radicale nel sistema dei controlli si è avuta nel 1994 con la legge 20 che, nel ricondurre il controllo preventivo di legittimità agli atti più significativi del Governo, ha intestato alla Corte il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, di tutte le amministrazioni pubbliche, incluse le autonomie territoriali, mentre sugli agenti, amministratori e dipendenti delle amministrazioni stesse la Corte è stata chiamata ad esercitare la giurisdizione contabile in forma decentrata e quindi più incisiva.

La nuova configurazione della Corte dei conti risulta viepiù corroborata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione che, nello stabilire che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato e nell'affrancare conseguentemente le autonomie territoriali, quali componenti della Repubblica, dai controlli di legittimità sugli atti con effetti impeditivi in precedenza previsti dalla Costituzione medesima, ha affermato nel contempo l'esigenza indefettibile e primaria del coordinamento della finanza pubblica, resa necessaria anche dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. A tale opera di coordinamento, intestata dalla Costituzione novellata alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, che presuppone ordinata tenuta dei conti ed equilibrio economico-finanziario del settore pubblico attraverso la corretta gestione delle risorse collettive, è stata chiamata a cooperare la Corte dei conti, proprio quale garante imparziale di detto equilibrio, nell'interesse della comunità nazionale e nell'intento di assicurare l'osservanza dei parametri posti dal Trattato di Maastricht in tema di bilancio.

E' proprio per questo che la legge n. 131 del 2003, nel dettare disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al Titolo V novellato della Costituzione, ha posto il primo principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica attribuendo alla Corte dei conti, poi individuata in sede regolamentare nella Sezione delle autonomie, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di tutte le Autonomie territoriali, e alle Sezioni regionali di controllo della Corte stessa, riconosciute a livello di normazione primaria e in parte potenziate nelle strutture, la verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalla leggi di principio e di programma nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni.

L'opera volta al coordinamento della finanza pubblica postula peraltro la conoscenza degli andamenti non solo della finanza statale ma anche della finanza regionale e locale, da

raccordare fra loro al fine di una visione integrata e completa del sistema. A tale funzione sono chiamate — com'è noto — le Sezioni riunite in sede di controllo, che riferiscono da sempre — con il supporto di tutte le articolazioni della Corte — sul rendiconto generale dello Stato, da intendersi ora — anche alla luce dei più recenti insegnamenti della Corte costituzionale — come Stato-comunità, vale a dire come Repubblica.

La Corte ritiene di poter ancora assolvere gli anzidetti compiti, anche se oggi più complessi ed impegnativi che nel passato, in uno Stato che si avvia a divenire federale e per il quale si impone anche l'esigenza della verifica dell'affidabilità, attendibilità e veridicità dei dati contabili, in funzione di una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci in ambito privatistico, pur nelle peculiarità e diversità insite nel sistema dei conti pubblici. A tal fine vi è peraltro la necessità che il Parlamento — con il quale si è detto che la Corte coopera in funzione ausiliaria proprio per la verifica del corretto andamento dei conti pubblici — si dia carico di alcune priorità che la nuova configurazione della Repubblica presuppone e postula.

Tali priorità sono essenzialmente quelle:

— della sollecita attuazione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, ora costituzionalmente sancito, che dovrà coinvolgere tutte le componenti della Repubblica nell'intento di arrivare ad un coordinamento che permetta di conoscere l'effettivo andamento della finanza pubblica e della sana gestione delle risorse collettive, nell'interesse dei cittadini dai quali tali risorse provengono e per l'osservanza dei vincoli che derivano all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea. E questo pur nel rispetto del principio di autonomia, che postula negli amministratori pubblici discrezionalità delle scelte operative nell'impiego delle pubbliche sostanze ma non anche nella esposizione dei dati di bilancio, che debbono rispondere invece a criteri classificatori unitari e ad esigenze conoscitive globalizzanti, se si vogliono evitare diversificate metodologie di costruzione dei più importanti aggregati, eccessivo ricorso a stime in carenza di rilevazione dei flussi di spesa effettivi e divaricazione fra contabilità pubblica e contabilità nazionale;

— della provvista di dotazioni di bilancio, direttamente quantificate ed approvate dal Parlamento sulla base di verificate esigenze funzionali che consentano alla Corte, nell'esercizio dell'autonomia finanziaria riconosciuta dalla legge, di avvalersi anche di potenziate competenze tecnico-scientifiche nelle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche per un più incisivo ed approfondito svolgimento del controllo sulla gestione, particolarmente necessario nell'attuale momento di non favorevole andamento dell'economia e dei conti pubblici, a completamento e supporto della difficile opera dei magistrati, nonché di acquisire più adeguate ed aggiornate strumentazioni informatiche, per la ricezione e la successiva

elaborazione in tempo reale dei dati contabili occorrenti, da mettere a disposizione da parte di chi ne ha la disponibilità;

– del radicamento della magistratura contabile sul territorio, attraverso l'ulteriore potenziamento delle strutture chiamate ad esercitare il controllo sulle molteplici realtà locali investite dell'esercizio di importanti funzioni e servizi pubblici e quindi della gestione di risorse finanziarie sempre più cospicue e la previsione di più incisive – pur nel rispetto dell'autonomia locale – forme di raccordo dell'Istituto con i servizi di controllo interno delle realtà stesse, necessarie sia per l'esercizio del controllo collaborativo che ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

– della maggiore valorizzazione degli apporti che la Corte, nello svolgimento del controllo cui è chiamata, può dare al buon andamento dell'azione amministrativa e alla sana gestione finanziaria, attraverso l'intensificazione della collaborazione già in atto con le Commissioni bilancio e con le Commissioni di settore delle Assemblee rappresentative nazionali e regionali, anche mediante audizioni rese ove occorra in contraddittorio con le amministrazioni interessate, per meglio esplicitare le possibili utili ricadute dei propri referti.

Con tali interventi la Corte, che è una magistratura indipendente, neutrale e terza e che dà quindi massima garanzia nell'assolvimento delle sue funzioni, potrà svolgere anche meglio e più compiutamente le attribuzioni intestate dall'ordinamento e dare così piena ed esaustiva attuazione alla funzione che è propria di ogni Istituzione Superiore o Autorità di controllo dei conti pubblici.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica

- 1. Considerazioni generali e sintesi.**
- 2. La politica di bilancio per il 2004.**
- 3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**
- 4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.**
- 5. La manovra di bilancio per il 2005.**

1. Considerazioni generali e sintesi.

1.1 L'andamento dell'economia e dei conti pubblici propone motivi di seria preoccupazione, confermando il giudizio espresso più volte dalla Corte sul deterioramento strutturale intervenuto nell'ultimo quinquennio. Il peggioramento dei conti si è verificato in presenza di una crescita economica molto inferiore a quanto programmato, ma esso è solo in parte riferibile alla minore crescita.

Negli ultimi mesi, inoltre, molteplici fattori sono venuti a modificare, in senso peggiorativo, il quadro macroeconomico e di finanza pubblica:

- l'ulteriore rallentamento della crescita economica e il forte deterioramento degli indicatori di competitività, con un ampliamento dello scarto negativo rispetto agli altri paesi europei;
- la diffusione, da parte dell'ISTAT, di ampie rettifiche dei conti pubblici per il triennio 2001-2003 anche a seguito di decisioni di Eurostat;
- la pronuncia dell'Avvocato generale presso la Corte di giustizia europea che ha ritenuto l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) in contrasto con la normativa europea sull'IVA.

La revisione della serie storica dei conti pubblici – derivante, principalmente, dalla mancata certificazione, da parte di Eurostat, di alcune operazioni contabilizzate negli anni scorsi

a riduzione del disavanzo o del debito – ha fatto emergere un quadro molto più critico: in tutto il quadriennio 2001-2004 il rapporto indebitamento/PIL, che nel 2000 era stato pari all'1,9 per cento, risulta sempre al di sopra della soglia del 3 per cento (con esclusione del 2002), il saldo primario in discesa dal 4,5 per cento del 2000 all'1,8 per cento del 2004, le spese correnti al netto degli interessi in rapporto al PIL in aumento dal 37,5 per cento del 2000 al 39,3 per cento del 2004, le entrate totali in rapporto al PIL stabilmente al di sopra del 45 per cento con una riduzione di solo lo 0,6 per cento nel periodo.

Secondo stime della Banca d'Italia, la spesa corrente primaria – cresciuta in tutte le principali componenti (retribuzioni del pubblico impiego, prestazioni pensionistiche e spesa sanitaria) – ha registrato, nel periodo 2000-2004, un incremento in termini reali (cioè depurato dagli effetti dell'inflazione) del 2,4 per cento medio annuo, a fronte di una crescita reale del prodotto interno lordo di circa l'1 per cento. Tra il 1994 e il 2000, al contrario, il rapporto era invertito, con la spesa corrente primaria cresciuta, in termini reali, dell'1,2 per cento in media all'anno, ma con il PIL aumentato del 2 per cento.

1.2 La manifesta difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi si proietta negativamente sulle prospettive dei conti pubblici, soprattutto considerando che il precario equilibrio dei saldi conseguito in questi anni ha utilizzato i margini amplissimi e non ripetibili offerti da una rapida riduzione dell'onere per interessi sul debito (che incidono oggi per poco più del 10 per cento sul totale della spesa pubblica, a fronte di circa il 22 per cento nel 1996) e dal ricorso ad interventi straordinari e non permanenti che – limitando il riscontro a quelli destinati alla riduzione del disavanzo – può essere stimato superiore a 70 miliardi di euro nell'ultimo quadriennio.

Del resto, i nostri conti pubblici mostrano, non da oggi, un peggioramento che deve allarmare soprattutto perché oltrepassa la soglia che sarebbe giustificata dallo sfavorevole andamento del ciclo. Le misure una-tantum hanno consentito in questi anni di contenere il disavanzo, ma il “deficit di fondo” è sempre risultato, nel periodo, ampiamente superiore alla soglia del 3 per cento: nel quadriennio 2001-2004, al netto degli effetti del ciclo e delle misure straordinarie, il rapporto indebitamento/PIL è risultato pari, in media, al 4,5 per cento; anche se l'aggravamento del ciclo economico ha contribuito a produrre, tra il 2003 e il 2004, una riduzione del “saldo strutturale” di circa lo 0,8 per cento (dal 4,9 per cento del 2003 al 4,1 del 2004).

Se si escludono le sole misure straordinarie, il disavanzo ha superato il 5 per cento del prodotto nel 2003 e si è collocato solo marginalmente al di sotto di tale valore nel 2004.

Anche a causa della sfavorevole congiuntura economica, le risorse liberate dalla convergenza dei tassi di interessi sui più bassi livelli prevalenti in Europa non sono state utilizzate né per correggere il disavanzo né per ridurre in misura sensibile la pressione fiscale, né infine per ricomporre la spesa verso le voci in grado di accrescere la capacità di competere del nostro apparato produttivo. Si è, al contrario, consentito un allentamento dei vincoli all'espansione della spesa corrente.

1.3 Il percorso di riequilibrio della finanza pubblica – pur reso più difficile da una sfavorevole evoluzione tendenziale – potrà, tuttavia, tener conto della nuova configurazione che verrà ad assumere il Patto di stabilità e crescita (PSC), dopo l'intesa raggiunta a livello europeo e il mandato, conferito dal Consiglio alla Commissione, di tradurre i principali punti dell'intesa in proposte operative.

Si tratta di interpretare, dunque, le nuove regole e di valutare se e in quale misura esse si concretino in effettivi maggiori margini nella gestione dell'azione di bilancio, tesa al riequilibrio dei conti pubblici.

La questione è complessa e non consente scelte unilaterali, come conferma il serrato confronto aperto tra il governo e la Commissione europea dopo la proposta di avvio della procedura per deficit eccessivo a carico dell'Italia.

La modifica del Patto – con il passaggio da regole rigide a una più articolata considerazione delle condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche del singolo paese – non può, tuttavia, che misurarsi con le concrete prospettive dei conti pubblici, come emergono dalle proiezioni di breve e di medio periodo.

La situazione dell'Italia presenta, da questo punto di vista, aspetti molto critici.

Nello scorso mese di maggio, le previsioni economiche e di finanza pubblica per il 2005 sono state oggetto di sostanziali revisioni di segno peggiorativo, con una rincorsa preoccupante che ha interessato tanto le stime governative quanto le proiezioni elaborate presso le istituzioni internazionali e gli istituti di ricerca economica.

Quanto alla crescita economica, il governo ha provveduto, dapprima, a quasi dimezzare la stima relativa all'incremento del PIL per il 2005 (dal 2,1 all'1,2 per cento), per procedere subito dopo, sulla base della forte caduta del prodotto negli ultimi due trimestri, a considerare non improbabile una crescita non superiore allo 0,6 per cento.

Nella Relazione annuale della Banca d'Italia si è prospettata una crescita nulla nel 2005, mentre la previsione contenuta nell'Economic Outlook dell'OCSE ha indicato, per l'Italia, una flessione in termini reali dello 0,6 per cento.

In corrispondenza con le ipotesi sulla crescita economica, anche la previsione di finanza pubblica ha subito importanti correzioni rispetto alle indicazioni programmatiche originarie (DPEF di luglio 2004), che fissavano al 2,7 per cento il rapporto indebitamento/PIL del 2005 e che a tale obiettivo avevano finalizzato una manovra correttiva – adottata con la legge finanziaria – commisurabile a 1,7 punti percentuali del prodotto.

Nella Relazione trimestrale di cassa di inizio maggio, il governo ha segnalato un rilevante peggioramento dei conti per il 2005, stimando che, nonostante l'operare delle citate misure correttive della finanziaria, il disavanzo avrebbe potuto raggiungere il 3,7 per cento del PIL. In occasione della diffusione dei dati sull'andamento negativo della produzione negli ultimi due trimestri, è stato prospettato un possibile ulteriore aggravamento del deficit, fino ad un livello intorno al 4 per cento del PIL. Un valore analogo è stato indicato, più recentemente, nelle Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, mentre l'OCSE, in coerenza con la previsione di una caduta del PIL, stima per l'Italia un rapporto indebitamento/PIL prossimo al 4,5 per cento. Al di là del confronto che propone con le regole europee, la formazione di un deficit così elevato deve essere considerata con grande attenzione per i riflessi sulla dinamica del rapporto debito/PIL, l'indicatore che ha acquisito rilievo preminente nella valutazione delle condizioni finanziarie dell'Italia.

E', infatti, agevole calcolare che, anche nella favorevole prospettiva di una piena realizzazione dell'ampio programma di privatizzazioni definito nel DPEF del luglio scorso, il fattore di accrescimento del debito costituito dal disavanzo dell'anno determinerebbe l'inversione della tendenza alla riduzione del rapporto debito/PIL.

1.4 Livelli di disavanzo e di debito così distanti dagli obiettivi, oltre a costituire nella sostanza l'oggetto specifico dei rilievi della Commissione europea, si propongono anche come una difficile base di riferimento per lo scenario del 2006, anno per il quale devono essere definiti obiettivi programmatici di finanza pubblica compatibili con un percorso di rientro verso valori condivisi a livello europeo. Sotto questo aspetto, il profilo tendenziale dei conti pubblici non è affatto rassicurante, né con riguardo al disavanzo né, soprattutto, con riguardo al debito pubblico.

Le difficoltà operative segnalate dalla Corte, anche nella presente Relazione, in riferimento alle politiche di contenimento della spesa pubblica corrente e al recupero di basi imponibili, e le incertezze rilevate dallo stesso governo con riguardo all'efficacia di alcuni provvedimenti di contenimento del disavanzo o del debito contenuti nella legge finanziaria