

RELAZIONE ORALE 2004

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004 è stato presentato alla Corte dei conti, per il conto del bilancio, il 31 maggio 2005 e, per il conto del patrimonio, il successivo 6 giugno.

Esporrò di seguito, in modo sintetico, le valutazioni generali espresse dalla relazione che accompagna la deliberazione sul rendiconto e che ha ad oggetto sia l'analisi del bilancio dello Stato sia l'andamento dell'economia e dei conti delle amministrazioni pubbliche.

1. Il bilancio dello Stato.

1.1 Rispetto all'anno precedente il valore del saldo netto da finanziare, al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, segna un notevole miglioramento, in termini sia di competenza sia, soprattutto, di cassa. Analogo risultato espone la gestione di competenza e di cassa per quanto riguarda gli altri saldi (risparmio pubblico, indebitamento netto e ricorso al mercato), influenzati anche da fattori contingenti (come le misure *una-tantum* e il rinvio dei contratti del pubblico impiego).

La significatività di tali saldi, come indicatori di finanza pubblica, è però ridotta dalla scarsa rappresentatività del bilancio dello Stato (in relazione anche ai nuovi assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale). Concorre, inoltre, a rendere opachi i risultati della gestione la permanenza di consistenti regolazioni contabili e debitorie.

La rappresentatività del bilancio è destinata a diminuire ulteriormente per la tendenza in atto a dirottare la spesa, soprattutto di investimento, su canali paralleli, come la Infrastrutture S.p.A o la rinnovata Cassa depositi e prestiti, nonché in prospettiva con l'effettivo avvio del federalismo fiscale, oggi sostanzialmente congelato e

surrogato con il mantenimento dei trasferimenti statali. Assume rilievo, al riguardo, anche l'attività di una serie di società costituite per l'esercizio di compiti pubblici, interamente possedute dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Diversi sono i profili di interesse che emergono dall'esame condotto dalla Corte sui risultati del rendiconto 2004. Mi limiterò in questa sede a richiamare un aspetto non negativo nella prospettiva di riequilibrio dei conti pubblici. Mi riferisco all'andamento, nel 2004, delle riscossioni e dei versamenti in competenza delle entrate tributarie, sia da ordinaria gestione che da attività di accertamento e controllo. Tale andamento non elimina tuttavia la preoccupazione, espressa dalla Corte anche nella relazione dello scorso anno, che le sanatorie fiscali possano avere un impatto negativo sulla componente strutturale del gettito.

Appare peraltro evidente come, dopo il condono (gestito, peraltro, in modo efficace), l'amministrazione abbia ripreso non solo l'ordinaria attività di gestione del sistema impositivo, ma pure quella di prevenzione, controllo e repressione dell'evasione. Anche le nuove misure di contrasto all'evasione contenute nella legge finanziaria 2005 sono state positivamente valutate dalla Corte.

Va, in ogni caso, ribadita l'importanza di migliorare la qualità dei controlli, da realizzare mediante una più intensa collaborazione fra le amministrazioni tributarie dei paesi dell'Unione europea.

1.2 E' proseguito il difficile processo di attuazione della riforma del bilancio varata nel 1997 (legge n. 94, integrata dal d.lgs. 279). Il trascorrere del tempo - ormai circa otto anni - rischia di sterilizzare le più significative innovazioni introdotte che, in correlazione con la

riforma amministrativa, mirano, da un lato, al potenziamento degli strumenti di governo della finanza pubblica e, dall'altro, alla misurazione dei risultati conseguiti nell'attuazione delle politiche pubbliche. In particolare, le unità previsionali di base, nella esperienza applicativa, non risultano corrispondere alle attese della riforma e non hanno finora assicurato un effettivo miglioramento del processo di bilancio in sede parlamentare. Nella sostanza, il bilancio dello Stato continua ad essere prevalentemente impostato e gestito sulla base dei capitoli, che per la loro disomogeneità finiscono per pregiudicare la stessa leggibilità dei conti. Delle medesime carenze soffre la classificazione della spesa per funzioni obiettivo, sottratta, nel disegno della riforma, al voto parlamentare e, quindi, di per sé inidonea a vincolare l'attività gestionale. Ne deriva un sostanziale svuotamento della norma (art. 13, d.lgs. n. 279/97) per la quale il rendiconto generale dello Stato, ai fini della valutazione delle politiche pubbliche, dovrebbe fare leva proprio sulla classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base. Continua, inoltre, a mancare l'ancoraggio dei dati di rendiconto ad obiettivi, parametri ed indicatori.

Il giudizio sui risultati della gestione annuale è condizionato, per altro verso, dalla inadeguatezza, particolarmente accentuata per taluni ministeri, delle note preliminari e delle direttive ministeriali di inizio d'anno, sulle quali la Corte si è più volte soffermata.

Al di là di una attuazione meramente formale e non incidente sull'effettiva riqualificazione della spesa, resta lungo il cammino da compiere sul versante della contabilità analitica e del controllo di gestione, che richiede - insieme ad una guida autorevole - il convinto coinvolgimento di tutte le amministrazioni di spesa. Qualche segno di novità è costituito dai progressi conseguiti nell'attuazione del progetto

di monitoraggio delle leggi di spesa, reso ormai necessario dalla normativa introdotta nel 2002 (d.l. 194, convertito con modificazioni dalla l. 246), nonché dalla maggiore completezza e tempestività dell'apparato conoscitivo di supporto al rendiconto generale dello Stato, dovute al particolare impegno della Ragioneria generale dello Stato.

1.3 Con il problema delle regolazioni contabili si è venuto intrecciando il fenomeno delle c.d. “eccedenze di spesa”. Tali eccedenze trovano in parte copertura nella legge finanziaria, ma per una quota sono ancora assimilate a partite meramente regolatorie, che non influiscono sul livello del saldo netto da finanziare.

La loro copertura segna una svolta rispetto alla precedente situazione, in cui le maggiori occorrenze venivano automaticamente recepite dal provvedimento di assestamento, alterando conseguentemente gli equilibri di bilancio.

L'emersione delle “eccedenze di spesa” si innesta in un processo di maggiore salvaguardia delle esigenze di tenuta e di trasparenza dei conti, ma rappresenta la spia - ulteriore - di una sofferenza dell'annualità del bilancio, insidiata anche dalle manovre restrittive sugli stanziamenti.

Lo slittamento degli oneri da un esercizio a quelli successivi si riflette, così, sulla stessa attendibilità ed affidabilità dei dati esposti nel rendiconto.

Su questi profili la Corte da alcuni anni - in linea con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo - focalizza la sua attenzione. Quest'anno, sulla base dello specifico programma di lavoro predisposto dalle Sezioni riunite, ha eseguito - oltre alla ormai consolidata attività di auditing finanziario contabile su scala generale - anche una serie di

accertamenti sulla affidabilità e attendibilità dei dati contabili relativi a specifiche aree operative.

1.4 Negli ultimi esercizi, il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha evidenziato una certa contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di conto capitale.

Il fenomeno, oltre che dalla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente, dipende in larga misura dal fatto che la legge finanziaria, a partire dalla riforma del 1999, contiene misure di natura espansiva, anche nel 2004 di notevole rilievo finanziario, sia sul versante della spesa corrente sia su quello della spesa di investimento; misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, specie nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio ed in particolare per gli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il prevalente ricorso - per circa due terzi del totale - a modalità di copertura diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

Altro annoso problema è quello riguardante gli oneri permanenti, come sempre di natura corrente, che presentano carattere di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità connessi al soddisfacimento di diritti soggettivi.

La Corte ritiene perciò opportuno che nei documenti di programmazione venga fornita una valutazione di massima sulla compatibilità dell'ulteriore irrigidimento del bilancio, derivante da questa tipologia di spese, con gli obiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli di progressiva riduzione dello

stock del debito, e che conseguentemente gli accantonamenti dei fondi speciali indichino quali di essi possano essere utilizzati a copertura di spese permanenti.

Tecniche di quantificazione e modalità di copertura degli oneri hanno dato luogo a numerose osservazioni della Corte, tutte esposte, oltre che nella relazione odierna, negli specifici referti sulla legislazione di spesa che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento.

2. L'andamento dell'economia e dei conti pubblici.

2.1 La crescente divaricazione tra il rendiconto dello Stato – espresso, tra l'altro, secondo le regole della contabilità finanziaria – e i risultati dei conti delle amministrazioni pubbliche – redatti secondo i principi della contabilità nazionale (SEC 95) – impone di estendere l'orizzonte del mio intervento.

Nel 2004 l'economia mondiale, già in fase di ripresa nell'anno precedente, ha segnato una consistente accelerazione: l'incremento in termini reali del prodotto ha superato il 5 per cento, un risultato che non si verificava da circa trenta anni.

L'impulso maggiore è attribuibile allo sviluppo delle economie emergenti e dei paesi in via di sviluppo, mentre, tra i paesi avanzati, particolarmente intensa è risultata la crescita negli Stati Uniti (4,4 per cento).

L'area dell'euro, anch'essa in fase di recupero, ha tuttavia registrato un ritmo espansivo pari a meno della metà (2,1 per cento) di quello segnato dall'economia americana.

Il prodotto interno lordo è aumentato in Italia dell'1,2 per cento, poco più della metà dell'espansione media europea.

Le prospettive per il 2005 non sembrano modificare significativamente questo scenario: dovrebbe, pertanto, consolidarsi il mantenimento sia di elevati ritmi di crescita dell'economia mondiale che dei divari tra le diverse aree.

Per l'Italia, invece, appare verosimile una proiezione per il 2005 non favorevole: il riflesso della caduta dell'attività produttiva negli ultimi tre trimestri prefigura una crescita del PIL prossima allo zero.

2.2 Il superamento della fase di ristagno produttivo ha consentito, nella media dell'area dell'euro, limitati miglioramenti nelle condizioni delle finanze pubbliche. Il disavanzo dell'area, in rapporto al prodotto, è diminuito marginalmente, dal 2,8 per cento del 2003 al 2,7 per cento del 2004. Quattro paesi (Germania, Francia, Italia e Grecia) hanno superato la soglia del 3 per cento. Tra i paesi ad alto debito il Belgio ha presentato un saldo di bilancio vicino al pareggio. Le proiezioni per il 2005 della Commissione europea segnalano un consistente rientro dei disavanzi in Germania e in Francia - paesi per i quali è ancora in corso la procedura per i disavanzi eccessivi - mentre, a politiche invariate, Italia e Portogallo registrerebbero un rilevante scostamento dalla soglia del 3 per cento.

L'incidenza del debito pubblico sul prodotto dell'area è, invece, aumentata nel 2004 (dal 70,9 del 2003 al 71,4 per cento), a conferma di una tendenza in atto da alcuni anni, dalla quale non si sottraggono i paesi a basso debito, come la Germania e la Francia (nei quali il rapporto debito/PIL risulta aumentato, con riguardo al 2001, rispettivamente di circa 7 e 9 punti percentuali).

I rischi circa la sostenibilità delle finanze pubbliche sono connessi proprio al profilo tendenziale del debito: nelle proiezioni di medio

periodo della Commissione europea, alla riduzione dei disavanzi, per l'area nel suo complesso, fa riscontro un debito in crescita. La natura delle misure correttive adottate negli ultimi anni - fortemente concentrate sul risultato da conseguire in termini di disavanzo di competenza - potrebbe aver accentuato gli scostamenti con i flussi alla base della formazione dello stock del debito.

2.3 In Italia i conti pubblici sono stati oggetto di rilevanti operazioni di rettifica, in prevalenza derivanti da decisioni assunte in sede Eurostat. I risultati dell'intero periodo 2000-2004 sono stati corretti in senso peggiorativo. Il rapporto indebitamento/PIL, che nel 2000 era stato pari all'1,9 per cento, dal 2001 in avanti risulta 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.

Per il 2004 il conto delle amministrazioni pubbliche evidenzia:

- un indebitamento netto pari a 43.652 milioni di euro a fronte dei 41.755 milioni del 2003, con un'incidenza sul PIL in entrambi gli anni pari al 3,2 per cento e, quindi, superiore alla soglia di Maastricht;
- una riduzione dell'avanzo primario, ormai disceso al di sotto del 2 per cento del prodotto (1,8 per cento), per effetto di una flessione delle uscite al netto degli interessi in rapporto al PIL (-0,5 per cento) inferiore alla riduzione dell'incidenza delle entrate totali (-0,8 per cento);

- la prosecuzione della tendenza alla diminuzione dell'incidenza sul prodotto delle spese per interessi (dal 5,3 al 5,1 per cento), in virtù della riduzione dello 0,2 per cento dell'onere medio del debito, riferibile principalmente all'estinzione di titoli con cedole elevate;

- la conferma della progressiva erosione del saldo corrente - che misura il risparmio delle amministrazioni pubbliche - in avanzo fino al 2002 e negativo negli ultimi due anni (-0,5 e -0,1 per cento in rapporto al PIL rispettivamente nel 2003 e nel 2004).

I dati di consuntivo mostrano inoltre che:

- le spese al netto degli interessi, cresciute di 3,8 punti percentuali sul PIL tra il 2000 e il 2003, hanno segnato una riduzione di 0,5 punti nel 2004, per effetto di una sostanziale stabilità (-0,1 per cento) della spesa corrente primaria e di una più marcata diminuzione dell'incidenza delle spese in conto capitale (-0,4 per cento);

- la pressione fiscale, cresciuta di 0,7 punti tra il 2002 e il 2003, è diminuita nel 2004 di quasi un punto percentuale (dal 42,6 al 41,7 per cento), quasi per intero attribuibile, tuttavia, alla riduzione delle imposte in conto capitale (-50,2 per cento), categoria che contabilizza gli introiti delle sanatorie tributarie e del condono edilizio. Al netto di tale componente straordinaria, sia la pressione fiscale (imposte dirette, imposte indirette e contributi sociali) che la pressione tributaria (imposte dirette e indirette) hanno mantenuto sostanzialmente invariata – tra il 2003 e il 2004 – l'incidenza rispetto al PIL;

- il debito delle amministrazioni pubbliche è aumentato di 51,3 miliardi, mentre in rapporto al prodotto è diminuito dal 106,8 al 106,6 per cento.

2.4 Il fabbisogno complessivo delle amministrazioni pubbliche è ammontato a 49,3 miliardi (39,7 miliardi nel 2003): su di esso hanno influito, in aumento, le regolazioni debitorie (533 milioni a fronte di 8,5 miliardi nel 2003) e, in diminuzione, le dismissioni mobiliari (7,6 miliardi a fronte di 16,9 miliardi nel 2003). Il divario tra indebitamento netto e fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari - l'aggregato che meglio rappresenta la componente strutturale dell'incremento del debito pubblico - si è lievemente ridotto ma è rimasto su un livello elevato (oltre 13 miliardi di euro). Le revisioni statistiche cui di recente si è dato corso hanno certamente prodotto un restringimento di tale scostamento; un esito positivo che, tuttavia, non elimina la necessità di vigilare attentamente sui meccanismi di formazione ad esso sottostanti.

Lo stock di debito delle amministrazioni pubbliche è risultato, a fine 2004, pari a 1440,9 miliardi di euro, con un aumento rispetto al 2003 di 51,3 miliardi (24,7 miliardi nel 2003). In rapporto al prodotto interno lordo, nel 2004 il debito delle pubbliche amministrazioni è risultato più alto di quanto previsto sia nel DPEF 2005-2008 del luglio 2004 che nella versione aggiornata del Programma di stabilità (106,6 per cento contro, rispettivamente, 105,6 e 106 per cento). La minore riduzione del rapporto debito/PIL registrata nel 2004 rispetto al 2003 (0,2 contro 1,5 punti) appare ascrivibile soprattutto al minor contributo delle misure *una tantum* specificamente destinate al contenimento del fabbisogno di cassa e dello stock del debito e, in secondo luogo, al minore apporto dell'avanzo primario.

2.5 I conti pubblici dell'Italia 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 - che, per la parte finalizzata alla riduzione dell'indebitamento netto, hanno superato nell'ultimo quadriennio 70 miliardi di euro - 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, poi, 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, di fatto, consentita l'espansione della spesa corrente.

2.6 La sostanziale stabilità, rispetto al 2003, della spesa corrente primaria suggerisce, infatti, un controllo dei flussi di spesa che, in realtà, non risulta pienamente realizzato. E' sufficiente, al riguardo, analizzare gli andamenti delle principali categorie della spesa corrente.

I redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche hanno segnato, nel 2004, un aumento relativamente contenuto (+3 per cento), ma che è da riferire, in larga misura, al mero rinvio della stipula

di importanti contratti collettivi del settore statale. Nelle amministrazioni locali l'incremento delle spese di personale è stato del 10 per cento.

Nel decennio 1993-2003 le retribuzioni pro-capite delle amministrazioni pubbliche sono aumentate complessivamente di quasi cinque punti più delle retribuzioni del settore privato. Il divario si è ampliato a partire dal 2000 ed è continuato nel 2004.

I vincoli di crescita fissati per la spesa di personale sono stati sistematicamente superati da incrementi retributivi dovuti a fattori non "governati" dalla contrattazione nazionale, o perché rimessi alla contrattazione integrativa (sulla quale, specie nelle regioni e negli enti locali, non esistono efficaci controlli), o perché connessi a meccanismi destinati ad operare nel corso della vigenza dei contratti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità, altre competenze accessorie) e la cui portata non è oggetto di attendibili quantificazioni nelle previsioni di spesa contenute nei documenti di bilancio (la formulazione di tipo "aperto" di clausole contrattuali che attribuiscono diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa, contribuisce a determinare tale fenomeno).

Le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno, inoltre, prodotto risultati del tutto insoddisfacenti. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT le unità di lavoro dell'amministrazione pubblica sarebbero, anzi, aumentate di poco meno di 110 mila unità tra il 2000 e il 2004 (più di 80 mila solo tra 2000 e 2001), un aumento più concentrato nell'amministrazione centrale (circa 75 mila unità) che negli enti territoriali. Solo nel 2004 si è realizzata una lieve flessione nel numero di dipendenti pubblici.

Si tratta di una tendenza in evidente contrasto con gli obiettivi di riduzione ripetutamente assunti a base dei documenti programmatici e da attribuire alle innumerevoli deroghe al blocco, consentite dalle stesse leggi che si sono proposte di ridurre il personale.

Si deve, poi, considerare la notevole espansione - favorita dallo stesso blocco - dell'area in cui operano imprese private che gestiscono - sotto varie forme - attività e servizi prima direttamente gestiti dalle amministrazioni, sebbene non sia stato ancora effettuato un bilancio dei benefici ottenuti, a fronte dei costi sostenuti dalle amministrazioni.

Il recente "protocollo d'intesa" per la definizione dei contratti nazionali di lavoro pubblico 2004-2005 offre alcune opportunità che andrebbero - anche nel segno di indicazioni da tempo fornite dalla Corte - adeguatamente sviluppate. Si tratta, da una parte, di porre in essere un ampio processo innovativo dell'organizzazione e delle procedure, da realizzare in parallelo con la programmata modernizzazione informatica e da accompagnare con un piano di generale riqualificazione professionale dei dipendenti; dall'altra parte, di orientare i previsti incrementi retributivi (+ 5,01 per cento in ciascun comparto di contrattazione) nella direzione di significativi incrementi della produttività "con la conseguente valorizzazione - secondo quanto si legge nel protocollo - della qualità delle prestazioni e del merito".

Si attende, ora, che il Governo e le parti pubbliche impartiscano all'ARAN gli indirizzi necessari ad impostare i negoziati in modo da correlare i miglioramenti economici all'effettivo, accertato conseguimento dei menzionati obiettivi.

Ulteriori elementi di preoccupazione discendono dallo stato tuttora embrionale dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato (sia pure con eccezioni) e dalla precarizzazione della dirigenza, con

incarichi la cui breve durata non potrà che rafforzare il potere d'influenza del vertice politico sulla gestione amministrativa e, quindi, accrescere la problematicità dell'essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione.

E' essenziale, infine, che gli apparati amministrativi vengano riportati a dimensioni coerenti con il nuovo riparto delle funzioni fra Stato, regioni ed enti locali. Occorre, tra l'altro, ridurre le dimensioni degli apparati centrali e di quelli periferici dello Stato, laddove si assiste ad un relativo rafforzamento sia degli uni che degli altri.

L'insieme di questi elementi contribuisce, ovviamente, ad alimentare i costi organizzativi e del personale.

2.7 Una analisi che la Corte ha condotto nell'ambito dei lavori per la Relazione sul rendiconto generale dello Stato - e che sarà resa nota entro l'estate - consente di approfondire le tendenze della spesa per consumi intermedi, la categoria che comprende, essenzialmente, gli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche. Per l'amministrazione statale gli strumenti di contenimento della spesa (per il 2004 il d.l. 168, convertito con modificazioni dalla l. 191) sembrano incontrare difficoltà operative, soprattutto con riguardo alle tipologie di spesa più connesse al funzionamento ordinario degli uffici (utenze, manutenzioni, riparazioni ecc.), per le quali i tetti programmati sono, quasi inevitabilmente, destinati ad essere superati nel corso della gestione annuale.

In accelerazione risultano, nel 2004, i consumi intermedi delle amministrazioni locali (+5,5 per cento): in questo caso, tuttavia, gli

obiettivi di contenimento posti dal patto di stabilità interno sono stati rispettati, mentre la forte dinamica degli acquisti è da attribuire, prevalentemente, al settore sanitario.

2.8 Il disavanzo del settore sanitario è, infatti, tornato ad aumentare, passando da 1,8 miliardi nel 2003 a circa 3,5 miliardi nel 2004.

Il triennio di gestione dell'accordo dell'agosto 2001 si chiude con un risultato negativo che non rappresenta tuttavia il solo portato di questa esperienza gestionale. Come è noto, l'accordo si basava su una calibratura delle risorse nella misura ritenuta necessaria per la copertura dei livelli essenziali di assistenza, sulla piena partecipazione delle amministrazioni regionali nella gestione dei fattori di produzione e su una responsabilità finanziaria nella copertura di eventuali disavanzi con risorse aggiuntive regionali secondo un meccanismo di copertura a consuntivo. Il riprodursi di disavanzi rappresenta, da un certo punto di vista, la prevedibile conseguenza della scelta di consentire una gestione graduale del rientro della spesa. Non possono, tuttavia, essere sottovalutati i segnali di una progressiva attivazione di meccanismi di aggiustamento strutturale e di una maggiore responsabilità nel controllo della spesa. Un dato che, in alcune regioni, sembra ormai consolidato.

2.9 Sulla gestione delle amministrazioni locali hanno continuato ad influire le incertezze riconducibili alla mancata definizione del sistema di finanziamento in attuazione del nuovo testo costituzionale. Il perdurante blocco nella politica tributaria locale ha inciso negativamente sul processo di responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali.

Più in generale, il 2004 ha posto in evidenza i nodi di un sistema per troppo tempo sottoposto alle incertezze di un complesso e contrastato cantiere istituzionale.

A distanza di oltre otto anni dai primi trasferimenti di funzioni, i nodi attuativi sono tutti ancora aperti o destinati a riaprirsi (sistema perequativo, regole di bilancio, modalità di gestione del patto di stabilità interno, sistema fiscale decentrato, finanziamento delle funzioni trasferite).

In un quadro di disponibilità finanziarie ridotte, il prolungarsi di questa fase di indeterminatezza non può non nuocere all'ordinato svolgimento delle funzioni. La mancanza di strumenti di responsabilità fiscale e di un quadro di riferimento per la gestione del coordinamento a livello territoriale riduce le possibilità di predisporre una adeguata programmazione degli interventi delle amministrazioni locali, incidendo per questa via anche sugli interventi diretti a sostenere la competitività del sistema economico.

3. Problemi e prospettive di breve periodo.

3.1 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 per i risultati registrati in questi anni sono stati utilizzati 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.

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.

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, quali 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.

Nel 2005, il rapporto indebitamento/PIL tendenziale potrebbe avvicinarsi al 4 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.

3.2 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 prima ricordate, in riferimento alle politiche di contenimento della spesa pubblica corrente e al recupero di basi imponibili, rendono impegnativo il duplice compito di proporre un quadro previsionale realistico e di indicare una convincente strategia di interventi in grado di conseguire gli obiettivi programmatici.

Le difficoltà sono accentuate dall'esigenza di reperire, per il 2006, le risorse necessarie alla graduale sostituzione dell'IRAP e dall'indirizzo teso ad escludere un ulteriore ricorso a misure un tantum.