

MODULARIO
C. C. 2

Mod. 2



Corte dei Conti

N.15/CONTR./R.Q./06

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione:	dott.	Tullio	LAZZARO
		Danilo	DELFINI
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Rosario Elio	BALDANZA
	dott.	Giuseppe S. Maurizio	LAROSA MELONI
Consiglieri:	dott.	Laura	DI CARO
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Pietro	RUSSO
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Valeria	CHIAROTTI
	dott.	Gabriele	AURISICCHIO
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Giovanni	COPPOLA
	dott.	Fabio	VIOLA
	dott.	Stefano	SIRAGUSA
	dott.	Giovanni	MARROCCO
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Antonio	MEZZERA
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
I Refendario:	dott.	Luisa	D'EVOLI

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n.

20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITI, nella Camera di Consiglio del 5 maggio 2006, i relatori dott. Luigi MAZZILLO, dott. Paolo NERI, dott. Maurizio PALA, dott. Enrico FLACCADORO;

ha approvato la

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2005

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
- 5) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 6) 22 schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI

IL PRESIDENTE

Depositato in segreteria il 10 MAG. 2006

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
10 MAG. 2006
ROMA.

IL DIRIGENTE

IL DIRIGENTE

L'economia e i conti pubblici nel 2005.**1.**

In occasione della presentazione del DPEF 2006-2009 (luglio 2005), il Governo aveva ritenuto di evidenziare un netto peggioramento dell'andamento dei conti pubblici nel 2005, giustificato sia dalla crescita economica molto inferiore alle previsioni formulate a fine 2004 (zero contro 2,1 per cento), sia dalle conseguenze di ampie revisioni contabili concordate con Eurostat sia, infine, dalla percezione di inefficacia di alcuni provvedimenti disposti con la finanziaria per il 2005 (segnatamente, il programma di cessione di immobili pubblici).

Ne è derivato un quadro di preconsuntivo di finanza pubblica molto critico:

- l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche era stimato al 4,3 per cento del Pil (2,7 nel Programma di stabilità di sei mesi prima);
- l'avanzo primario era sostanzialmente azzerato (a fronte di un valore superiore al 2 per cento del Programma di stabilità del dicembre 2004);
- il debito pubblico, in particolare, segnava una preoccupante impennata in rapporto al Pil (108,5 per cento contro 104,1 per cento del Programma di stabilità).

Per tutti gli indicatori si deve osservare che le indicazioni di preconsuntivo implicavano una inversione di tendenza rispetto al 2004, con peggioramenti (in rapporto al Pil) di oltre un punto per l'indebitamento, di più di un punto e mezzo per l'avanzo primario e di due punti per il debito.

Pur essendosi attestato su un'ipotesi di consuntivo 2005 molto più negativa dei precedenti scenari, il Governo ha ritenuto, nel pieno dell'esame della finanziaria per il 2006, di dover intervenire con urgenza per correggere gli andamenti tendenziali di finanza pubblica del 2005, al fine di mantenere il quadro di preconsuntivo suindicato, anche a seguito delle pressioni esercitate dalla Commissione europea nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo.

Va sottolineato, peraltro, che queste proiezioni negative incorporavano anche l'ipotesi di conclusione entro il dicembre 2005 delle stipule di tutti i contratti del pubblico impiego relativi alle "code" 2002-2003 e alla tornata 2004-2005: i redditi da lavoro dipendente delle amministrazioni pubbliche erano, infatti, stimati crescere di oltre il 6,5 per cento rispetto al 2004. Ne discendeva un forte alleggerimento degli oneri per il personale nello scenario tendenziale per il 2006, anno per il quale si proiettava, infatti, una riduzione di tale categoria di spesa pari a circa il 3 per cento.

In realtà, tra la data del Dpef e la fine 2005, sono stati stipulati i contratti relativi ai principali comparti del settore statale per il biennio 2004-2005 (ministeri, aziende e scuola).

Si può stimare che lo slittamento agli anni successivi dei contratti relativi al biennio 2004-2005 per i restanti comparti di personale pubblico (SSN, Regioni e autonomie, enti pubblici non economici, università, enti di ricerca), nonché di quelli relativi al personale dirigenziale per il biennio 2002-2003, corrisponda ad un risparmio di spesa (in termini di competenza economica) superiore ai 5 miliardi di euro, vale a dire 0,3-0,4 punti percentuali di Pil.

2.

Il Comunicato dell'ISTAT del 1 marzo scorso – integrato dalle rilevazioni sul debito pubblico rese note a metà marzo sul Bollettino economico della Banca d'Italia – costituisce la base informativa del consuntivo relativo al 2005 trasmesso alla Ue, nel quadro della prevista Notifica annuale.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma la prevista stagnazione: il Pil ha registrato una "crescita zero" rispetto al 2004, un risultato inferiore a quello dell'anno precedente (1,1 per cento) e, ancora di più, alle proiezioni contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2004 (2,1 per cento).

Particolarmente negativo è risultato il contributo della domanda interna, segnato da una modesta crescita dei consumi (0,3 per cento) e da una flessione degli investimenti fissi lordi (- 0,6 per cento). In ripresa, invece, le esportazioni di beni e servizi (7,6 per cento).

Il quadro di finanza pubblica presenta i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si è attestato intorno ai 58 miliardi di euro, collocandosi al 4,1 per cento del Pil, valore lontano dall'obiettivo programmato nel Dpef 2005-2008 (2,7 per cento) e appena inferiore a quello rivisto in sede di Dpef 2006-2009 (4,3 per cento);
- l'avanzo primario - cioè l'indicatore più efficace per valutare, soprattutto in presenza di bassa crescita economica, lo stato della finanza pubblica e la capacità di riduzione del rapporto tra debito e prodotto - si è quasi azzerato, mantenendo un limitato valore positivo rispetto al Pil (0,4 per cento), solo per effetto delle misure di natura temporanea ancora attivate nel 2005;
- il rapporto debito/Pil è aumentato in misura anche maggiore rispetto alle previsioni non favorevoli del Dpef 2006-2009 (2,6 punti contro 2 punti), collocandosi al 106,4 per cento. Il livello assoluto di tale rapporto, sia nel 2004 che nel 2005, risulta più basso delle stime contenute nei precedenti documenti programmatici essenzialmente per effetto della revisione al rialzo delle serie storiche del Pil effettuata dall'Istat in occasione della Notifica;
- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 2004 (dal 40,7 al 40,6 per cento), soprattutto per il venir meno degli introiti dei condoni fiscali;
- il saldo strutturale - vale a dire il disavanzo depurato dagli effetti negativi del ciclo economico - è stato pari al 3,4 per cento (a fronte del 3,2 per cento del 2004).

I risultati conseguiti nel 2005 - che saranno più compiutamente analizzati in occasione dell'annuale relazione sul rendiconto generale dello Stato - si prestano ad alcune prime considerazioni.

In termini generali, si deve osservare che ad una positiva tenuta delle entrate al netto dei condoni (imposte dirette, indirette e contributi sociali sono cresciuti più del prodotto interno a prezzi correnti) fa riscontro un andamento largamente insoddisfacente della spesa.

L'incidenza sul Pil della spesa primaria corrente ha quasi raggiunto il 40 per cento (0,6 punti più che nel 2004), ritornando su un livello prossimo a quello del 1993.

E' stato, pertanto, mancato l'obiettivo di finanza pubblica definito nella legge finanziaria per il 2005 che (art.1, comma 5) fissava un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche – espresse in termini di contabilità nazionale – con la sola esclusione (comma 6) delle spese per gli organi costituzionali, per il CSM, per gli interessi sui titoli di Stato, per le prestazioni sociali in denaro e per i trasferimenti all'UE a titolo di risorse proprie.

In tal modo, la spesa pubblica complessiva sarebbe aumentata, nel 2005, ad un tasso pari a meno della metà dell'incremento nominale previsto, a quella data, per il Pil (2,1 contro 4,4 per cento), consentendo quindi una forte riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto.

La tenuta di questo impegnativo obiettivo appariva, all'epoca, assicurata sia dal favorevole andamento tendenziale di alcune rilevanti categorie di spesa (in primo luogo, i redditi da lavoro dipendente) che dall'adozione, con la stessa finanziaria, di strumenti di correzione per le altre categorie tendenzialmente "fuori linea" (la "regola del 2 per cento", il rafforzamento del Patto di stabilità interno e il potenziamento delle norme di responsabilizzazione degli enti territoriali in materia di spesa sanitaria).

Nella realtà, si è andato componendo un quadro di risultati molto articolato.

Infatti, mentre – come si dirà più avanti – si sono realizzati apprezzabili risultati, almeno a livello aggregato, nel controllo dei flussi di spesa sottoposti direttamente alla regola del 2 per cento (nel caso della spesa statale) e al nuovo Patto di stabilità interno (nel caso delle amministrazioni locali), si registrano rilevanti scostamenti nella dinamica delle spese per il pubblico impiego e nella spesa sanitaria.

Ne è derivata una crescita complessiva, nel 2005, della spesa delle Amministrazioni pubbliche (al netto delle categorie espressamente escluse dalla citata norma della legge finanziaria) pari al 4 per cento, a fronte di un incremento del Pil nominale di solo il 2,1 per cento.

3.

Con riguardo alle spese, si deve osservare, in primo luogo, che è ancora proseguita la flessione della spesa per interessi anche se ad un ritmo più contenuto degli anni precedenti. La riduzione degli oneri per il servizio del debito ha, dunque, contribuito a contenere la dinamica delle spese totali delle amministrazioni pubbliche, cresciute del 3,1 per cento rispetto al 2004. Se si guarda, invece, alla spesa al netto degli interessi, l'aumento è superiore al 3,5 per cento, in un quadro che evidenzia un minore incremento degli oneri per prestazioni sociali (e, soprattutto, della spesa pensionistica) - che risultano cresciute del 3 per cento (contro un incremento del 4,5 per cento del 2004) - e, invece, una dinamica sostenuta dei consumi finali, categoria di spesa che comprende le spese di personale, gli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi), la spesa per l'assistenza sanitaria convenzionata e la spesa farmaceutica. Nel complesso, queste voci sono aumentate del 4,4 per cento, a fronte di una crescita nominale del Pil del 2,1 per cento, con incrementi di quasi il 5 per cento per le prestazioni sociali in natura (assistenza convenzionata e farmaceutica), del 4 per cento per i redditi da lavoro e del 3,6 per cento per i consumi intermedi.

Va sottolineato che il principale fattore di espansione della spesa è da riferire ai rinnovi contrattuali stipulati nel corso del 2005 (soprattutto per il personale della scuola e dei ministeri e delle convenzioni con i medici di base): come si è ricordato, la forte dinamica delle spese di personale si è registrata nonostante il rinvio del rinnovo di un consistente numero di contratti relativi al biennio 2004-2005, i cui oneri graveranno sul 2006. Il sistematico scostamento negativo tra gli obiettivi posti alla crescita dei redditi da lavoro dipendente e i risultati conseguiti in questi anni pone in luce la difficoltà di governare non tanto gli effetti diretti degli accordi contrattuali, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori extra-contrattuali (contrattazione integrativa, progressioni di carriera ecc.) e il rispetto dell'obiettivo - sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle amministrazioni pubbliche.

In occasione del comunicato del 1 marzo scorso, l'ISTAT ha reso noti i risultati di rilevanti revisioni delle serie storiche del prodotto interno lordo e dei conti pubblici,

determinate sia dalla disponibilità di nuove fonti che dall'applicazione di alcuni nuovi criteri di contabilizzazione decisi in sede comunitaria.

Con riguardo al quadro di finanza pubblica, le implicazioni di maggiore rilievo discendono dalla nuova metodologia di calcolo degli ammortamenti (fondata, essenzialmente, sulla riduzione della vita media dei beni immobili) e dallo scorporo dalla spesa per interessi dei c.d. “servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati” (SIFIM), inclusi nella stima dei consumi intermedi in quanto spesa per servizi. Con tale precisazione si può osservare che i consumi intermedi (che hanno, altresì, registrato la contabilizzazione di alcune spese militari, in precedenza comprese nelle spese per investimento) risultano aumentati nel 2005 del 3,6 per cento, contro la crescita del 5,4 per cento segnata nel 2004.

A contenere la crescita – comunque superiore all'obiettivo del 2 per cento – ha contribuito l'andamento dei consumi intermedi dello Stato, aumentati del 2,1 per cento, a seguito dell'efficacia degli strumenti di controllo attivati (la “regola del 2 per cento” più avanti analizzata).

La limitata crescita della spesa statale nel 2005 fa seguito, come è noto, ad un biennio nel quale, dopo la restrizione imposta dal decreto taglia-spesa del 2002, si è verificato un recupero che, nella nuova serie, è complessivamente di circa il 35 per cento. Non può, in ogni caso, essere sottovalutato che – anche in caso di successo delle misure di contenimento – la spesa per consumi intermedi rappresenta meno del 3 per cento della spesa finale del bilancio statale.

Resta, invece, più sostenuta la dinamica di questa categoria di spesa nelle risultanze delle amministrazioni territoriali, con un incremento del 4,4 per cento, che fa seguito alla crescita del 7,5 per cento del 2004.

Come si è accennato, molto elevata è stata la crescita delle prestazioni sociali in natura – una voce di spesa che contiene la spesa farmaceutica e l'assistenza sanitaria in convenzione – che è risultata di quasi il 5 per cento rispetto al 2004. Vi è da osservare che, anche in questo caso, il fattore espansivo (+22 per cento) è da riferire, sostanzialmente, a maggiori costi di personale, in quanto è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base. Le

prestazioni farmaceutiche e quelle ospedaliere sono, infatti, risultate in leggera flessione.

Il rallentamento della spesa per pensioni (3 per cento contro il 4,5 per cento del 2004) è da ricondurre alla flessione del numero di pensionamenti indotto, nel settore privato, dall'operare del c.d. "superbonus".

L'andamento delle spese in conto capitale, infine, deve essere valutato escludendo gli introiti da dismissioni immobiliari che, nel conto delle amministrazioni pubbliche, sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi. Come è noto, tali introiti hanno segnato, negli anni trascorsi, andamenti molto differenziati (circa 2 miliardi nel 2001, 11 miliardi nel 2002, 2,7 miliardi nel 2003, 4,5 miliardi nel 2004 e 2,7 miliardi nel 2005). Al netto di questa posta, gli investimenti hanno registrato, nel 2005, una flessione del 4 per cento, che fa seguito ad un periodo triennale di incrementi sostenuti, dell'ordine del 6 per cento medio all'anno. La caduta degli investimenti appare molto netta (-7,2 per cento) nel conto delle amministrazioni locali, che negli anni scorsi avevano contribuito, invece, ad una apprezzabile ripresa del ciclo di accumulazione.

4.

La crescita delle entrate complessive delle amministrazioni pubbliche è stata, nel 2005, inferiore all'incremento del Prodotto lordo in termini nominali (1,7 contro 2,0 per cento), e la pressione fiscale è ancora lievemente diminuita dal 40,7 al 40,6 per cento.

Il fattore determinante di quest'andamento è costituito dalla forte caduta del gettito delle imposte in conto capitale (che contabilizzano tutte le entrate da condoni e sanatorie), ridottosi di oltre il 49 per cento rispetto al 2004, anno che già aveva segnato una contrazione di dimensioni pressoché analoghe.

Se si escludono gli introiti straordinari dei condoni fiscali, si può osservare una dinamica del gettito tributario e contributivo più rapida del Pil, per effetto soprattutto del buon risultato delle imposte indirette e dei contributi sociali.

Le imposte dirette, infatti, risultano aver mantenuta invariata la propria incidenza sul prodotto lordo, essendo complessivamente aumentate, rispetto al 2004, del 2,0 per cento, per effetto di un positivo contributo di IRPEF ed IRES.

Le imposte indirette sono aumentate del 3,3 per cento, sospinte dalla crescita del gettito dell'IVA e dell'IRAP. I contributi sociali, infine, sono aumentati del 3,3 per cento, una dinamica comunque inferiore a quella registrata dalle retribuzioni lorde (4,4 per cento).

5.

Il 2005, anno difficile per la finanza pubblica, chiude, allo stesso tempo, una legislatura e poco meno di un decennio dall'ingresso dell'Italia nell'Unione economica monetaria. L'esame del consuntivo dell'anno può, pertanto, essere utilmente ricompreso in una più ampia riconsiderazione delle vicende dei conti pubblici negli ultimi dieci anni. Un riesame che consente di segnalare i punti di fragilità e le questioni complesse che si presentano all'Italia nella prospettiva di medio periodo, in considerazione della particolare rigidità che emerge dalla struttura della spesa pubblica in ragione della crescente incidenza delle risorse da destinare ad impieghi derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

I dati evidenziano come, in Italia, già all'indomani dell'ammissione alla terza fase dell'Unione monetaria europea (Ume), l'attenzione verso il tema del riequilibrio della finanza pubblica si sia significativamente abbassata. Gli obiettivi posti sono stati quasi sempre mancati e, quel che più rileva, ciò è accaduto solo in parte a causa dell'insoddisfacente andamento macroeconomico, come confermano i dati relativi ai saldi aggiustati per tener conto degli effetti del ciclo economico. Inoltre, il divario tra obiettivi e risultati si è registrato nonostante le molte misure a carattere straordinario. Ne è derivato un significativo peggioramento - fino ad un sostanziale azzeramento - dell'indicatore più affidabile dello stato di salute di un bilancio pubblico: il saldo primario "strutturale" (vale a dire, corretto per tener conto sia delle maggiori uscite e delle minori entrate dovute all'andamento del ciclo economico e sia dei provvedimenti una tantum).

Le difficoltà del processo di riequilibrio dei conti sono confermate dall'inadeguato ritmo con il quale si è andato riducendo il rapporto tra debito e prodotto interno lordo. Dopo il passo apprezzabile mantenuto tra il 1996 ed il 2000 la discesa si è fatta via via meno ripida fino all'inversione di tendenza registrata nel 2005. Nella seconda metà degli anni novanta l'incidenza del debito sul prodotto si è ridotta di circa 12 punti mentre tra il 2000 e il 2005 il calo è stato inferiore ai 3 punti. L'analisi dei fattori alla base della riduzione conferma il graduale indebolimento dell'apporto dell'avanzo primario.

6.

Per meglio valutare i risultati di finanza pubblica conseguiti in questi anni è utile riportarsi alla fase immediatamente precedente l'ingresso nell'Ume, evidenziando i tratti principali dei conti dell'Italia, nel confronto europeo.

Nel 1996 l'Italia, presentava un rapporto tra spesa primaria corrente e Pil piuttosto contenuto se valutato rispetto ai principali paesi partners europei (37,7 per cento in Italia contro 40,7 nella media dell'area euro, 41,9 in Germania e 50,5 in Francia). La distribuzione della spesa, però, segnalava forti differenze. Così, mentre la quota di spese per protezione sociale risultava ben inferiore ai livelli di Francia e Germania (rispettivamente 23,9 contro 29 e 29,3 per cento), si evidenziava una composizione squilibrata, con la spesa pensionistica nettamente più elevata (59 per cento della spesa sociale, contro il 43 per cento della Francia e il 47 per cento della Germania) e, invece, la spesa per prestazioni a sostegno della disoccupazione e per ammortizzatori sociali molto inferiore (2,8 per cento a fronte di valori pari rispettivamente a 8 per la Francia e 9 per la Germania). L'incidenza delle spese di investimento rispetto al Pil si era fortemente ridotta, già dai primi anni novanta, essendo la componente più esposta (in quanto più immediatamente gestibile) ai rigori del risanamento.

La pressione fiscale e contributiva, come approssimata dal rapporto complessivo delle entrate sul prodotto era, a quella data, lievemente sotto la media europea, in linea con quella tedesca ma inferiore a quella francese.

Il debito pubblico si collocava ad un livello doppio rispetto a Francia e Germania (118 per cento contro 58 e 60), mentre la spesa per interessi - anch'essa pari circa al doppio rispetto al pil - era in potenziale, rapida riduzione (nella prospettiva della convergenza dei tassi di interesse italiani verso quelli europei).

In un quadro siffatto, si delineavano con chiarezza gli indirizzi di fondo da seguire.

Sarebbe stato opportuno controllare l'andamento della spesa corrente primaria in rapporto al pil; agendo in direzione di una sua forte ricomposizione (a favore delle spese più capaci di rafforzare il potenziale di crescita economica e di assicurare una migliore protezione sociale).

Nelle condizioni poste dai nuovi vincoli europei, non si prospettavano che margini ristretti per una riduzione complessiva della pressione fiscale.

7.

I dati di consuntivo ci consegnano un quadro assai diverso.

Nel decennio trascorso, la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta, in quota di Pil, di 3,1 punti percentuali. La spesa totale in termini reali (cioè deflazionata con l'indice dei prezzi al consumo) - che era cresciuta dello 0,3 per cento nel periodo 1991-95 - risulta aumentata del 2,6 per cento nel periodo 1996-2000 e del 2,8 per cento nel periodo 2001-05. Tuttavia, mentre nel periodo 1991-95 l'incremento della spesa si è registrato in presenza di una crescita media dell'economia pari all'1,3 per cento, nel secondo quinquennio l'impulso all'espansione ha trovato corrispondenza in un netto miglioramento del quadro macroeconomico (1,9 per cento l'aumento medio del Pil), ma nel terzo ed ultimo intervallo temporale la crescita reale della spesa è continuata pur a fronte di un aumento del prodotto pari, a prezzi costanti, solo allo 0,6 per cento medio annuo.

Quanto alla composizione della spesa, i risultati non sembrano mostrare ancora le correzioni auspicabili.

Nell'ambito della spesa sociale continua ad essere prevalente il peso della spesa per pensioni (poco meno del 60 per cento del totale contro il 41 della Francia e 49 della Germania), mentre la quota per interventi a sostegno della disoccupazione, cioè per