

La collocazione dell'Italia, favorevole se si considerano i flussi di bilancio, si ribalta quando il confronto viene operato con riguardo alla consistenza del debito pubblico.

Nel 2013, infatti, il rapporto debito/Pil è aumentato ancora di quasi 6 punti, raggiungendo il 132,6 per cento: un incremento sul quale pesa anche l'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche.

Nell'area dell'euro, l'Italia resta, dunque, sul livello più elevato dopo la Grecia, ma in un contesto di generale tendenza all'aumento del rapporto. E' da rimarcare, infatti, che ormai nessuno dei grandi Paesi si colloca più al di sotto della soglia del 60 per cento (con la Germania prossima all'80 per cento, la Francia al 93,5 e la Spagna al 94 per cento) e che, per la media dell'area, il valore è stimato ancora in lieve crescita per il prossimo biennio.

In sintesi, nel periodo più recente, l'Italia appare aver impresso un'intonazione "virtuosa" alla gestione della finanza pubblica, testimoniata dal livello dell'avanzo primario (cioè dalla differenza fra quanto viene prelevato dall'economia e quanto è restituito in termini di spesa primaria) che è di entità confrontabile con la Germania; ma il peso del debito accumulato in passato rende comunque il nostro Paese più vulnerabile dei grandi Paesi europei.

2.

Nel corso del 2013, in Italia, il protrarsi della recessione e le esigenze di restituire alla manovra anche una funzione di stabilizzazione del ciclo economico hanno indotto ad allentare il percorso programmatico.

La maggiore gradualità applicata al percorso di riequilibrio dei conti pubblici non significa un abbandono dell'orientamento restrittivo necessariamente imposto dai vincoli assunti e dalle condizioni di prospettiva, ma solo una minore intensità del rigore, a favore di un percorso programmatico più mirato al sostegno della crescita economica.

Alla base di questa meno rigida intonazione della *fiscal policy* si rinvencono motivazioni sufficientemente solide.

Da un lato, il superamento della fase di emergenza finanziaria iniziata nella seconda parte del 2011: una condizione più favorevole che già si delineava nell'ultimo scorcio del 2012, ma che si è estesa e consolidata nel corso del 2013. Dall'altro, il passaggio al nuovo modello di *governance* europea che, spostando l'attenzione soprattutto sull'obiettivo dell'equilibrio del saldo strutturale, ammette la conservazione di disavanzi nominali quando l'andamento del Pil si colloca al di sotto del prodotto potenziale (una situazione purtroppo ben rappresentata dal caso italiano del 2013) e che, quindi, nella fase

recessiva, ha consentito una minore stringenza della politica di bilancio.

3.

Negli andamenti del 2013 gli obiettivi di bilancio sono stati conseguiti attraverso una riduzione della spesa totale delle Amministrazioni pubbliche, che ha esattamente compensato la diminuzione registrata dal gettito tributario. La sostituzione fra spese ed entrate non è stata però virtuosa: contrariamente alle attese, il ridimensionamento delle spese ha, infatti, interessato la sola componente in conto capitale.

Dopo un biennio di riduzione, le uscite primarie correnti nel 2013 sono tornate a crescere; e l'incremento ha più che riassorbito la diminuzione che si era realizzata nel biennio precedente.

Nel contempo, è tornata a scendere la spesa per interessi.

Una nuova, pesante contrazione ha interessato, invece, la spesa in conto capitale, diminuita del 12,8 per cento.

Si tratta dell'aspetto più critico della politica di bilancio di questi anni, diverse volte messo in evidenza anche dalla Corte e che attenua oltre misura la valutazione positiva che deve essere espressa per la ripresa di controllo sulla dinamica dei conti pubblici.

Se, infatti, il confronto con i valori programmatici mostra, per il 2013, un risultato apparentemente di grande rilievo, con la spesa totale

risultata al di sotto delle stime, va considerato che i risparmi conseguiti nel confronto con le indicazioni programmatiche derivano esclusivamente dall'aver mancato l'annunciata ricomposizione della spesa in favore di quella in conto capitale (quasi 13 miliardi in meno rispetto alle indicazioni programmatiche del DEF 2013).

Permane, dunque, la preoccupazione sull'evidente utilizzazione della componente in conto capitale quasi solo a fini di quadratura dei conti pubblici, nel rispetto degli obiettivi di saldo: ciò che pregiudica, però, il mantenimento e il rinnovamento del capitale infrastrutturale del Paese.

Al di là di questa non secondaria riserva in tema di mancata ricomposizione e riqualificazione del bilancio pubblico, va sottolineato che, rapportate all'esperienza storica e se considerate nei valori reali, le dinamiche della spesa corrente restano comunque particolarmente contenute. Si conferma, dunque, anche nell'ultimo anno, il rallentamento della spesa corrente.

Ciò, fondamentalmente, per due motivi. In primo luogo – nel quadro del pur moderato incremento della spesa primaria corrente – continuano a registrarsi flessioni di alcune componenti, come la spesa per redditi da lavoro, che nel passato sono state tipicamente trainate da fattori di inerzia, irrigidendo la gestione del bilancio. In secondo luogo, all'interno della spesa corrente, la gravità della crisi economica

ha accentuato la crescita degli interventi destinati al sostegno della disoccupazione e delle condizioni di disagio sociale. Un segnale di recupero della funzione anticiclica di una parte del bilancio pubblico: sono proprio queste tipologie di spesa che potranno, infatti, rallentare nella fase di rafforzamento del ciclo economico.

4.

Anche nel 2013 le maggiori criticità dei conti pubblici si sono manifestate dal lato delle entrate. È stata registrata una diminuzione dello 0,3 per cento nell'aggregato e dell'1 per cento nella sola componente tributaria. Nella serie storica degli ultimi cinquant'anni, una caduta delle entrate totali si rinviene solo nel 2009, in coincidenza con la grande recessione dell'economia mondiale.

Sull'inattesa riduzione delle entrate tributarie hanno pesato il cedimento delle imposte indirette e, in misura minore, dei contributi sociali, solo parzialmente compensato dall'aumento delle imposte dirette e delle entrate non tributarie.

L'andamento del gettito riflette l'operare di diversi fattori. In senso sfavorevole hanno influito il prolungamento della recessione e la conseguente erosione delle basi imponibili; in direzione di una ricomposizione hanno operato le manovre adottate nel corso dell'anno, che hanno spostato, sia pur temporaneamente, il peso

fiscale dall'imposizione indiretta (eliminazione dell'IMU sull'abitazione principale e rinvio dell'aumento dell'aliquota ordinaria IVA) all'imposizione diretta (aumento degli acconti di imposta); in senso accrescitivo, infine, hanno agito le manovre degli anni passati, che hanno introdotto misure di incremento delle entrate pari, nelle stime ufficiali, a circa 4,4 miliardi di euro.

Più in generale, si deve osservare come l'inattesa flessione del gettito, se da un lato ha reso più difficile il conseguimento degli obiettivi di saldo, dall'altro ha prodotto una riduzione della pressione fiscale, discesa, nel 2013, di due decimi di punto.

5.

Va rilevato, infine, un aspetto critico che la Corte da tempo segnala, soprattutto in vista di un percorso di riequilibrio dei conti ancora gravoso e in presenza di una crescita economica limitata. Si tratta della riluttanza, anche solo a ragionare sull'ipotesi di un bilancio pubblico con meno spese e meno entrate; in altri termini, ad affrontare il tema del "perimetro" dell'intervento pubblico nell'economia, che appare oggi di una estensione incompatibile con i vincoli presenti e prossimi venturi.

Un riscontro di tale orientamento è offerto dall'impianto che finora hanno sempre presentato le manovre di bilancio via via adottate. Si è

sostanzialmente operato in una sorta di disconnessione fra la conservazione di un impatto neutrale sui saldi, da una parte, e la movimentazione di ampie risorse finanziarie, dall'altra.

I principali provvedimenti adottati nel 2013 hanno, infatti, mobilitato risorse lorde per importi significativi, aumentando notevolmente tanto le spese quanto le entrate, ma con effetti sui saldi molto ridotti. Se considerata dal lato della ricomposizione del bilancio, l'azione di finanza pubblica è stata, dunque, pur all'interno di un'impostazione rigorosa, tutt'altro che marginale e potenzialmente portatrice di effetti, sia macroeconomici, sia distributivi. La frammentarietà degli interventi – che sembra permanere anche nell'impostazione della legge di stabilità per il 2014 – contribuisce, inoltre, a rendere non chiaramente ricostruibile il disegno della politica di bilancio.

La necessità di condurre una radicale revisione della spesa impone un attento monitoraggio degli effettivi risparmi conseguiti. Premessa, questa, indispensabile per avviare un più deciso percorso di riduzione della pressione fiscale.

6.

L'analisi della gestione del bilancio dello Stato, nell'ottica dell'avviato e recentemente potenziato processo di revisione della spesa, evidenzia i risultati delle principali politiche di spesa delle

Amministrazioni centrali, sotto il profilo sia delle misure di contenimento che degli interventi a sostegno della crescita.

Il Rendiconto dello Stato si è chiuso, nel 2013, con un saldo netto da finanziare di 23,9 miliardi e con un indebitamento netto di 1,5 miliardi.

Numerosi sono gli aspetti oggetto di approfondimento nella Relazione: dai profili organizzativi ancora aperti, all'andamento delle spese di funzionamento (spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi), oggetto di specifiche disposizioni di contenimento, nonché all'evoluzione delle spese di investimento, maggiormente incise dalle misure restrittive adottate.

7.

Nell'ottica del processo di revisione della spesa, significativo appare l'andamento degli oneri di funzionamento delle Amministrazioni centrali (spese per il personale e consumi intermedi).

I dati più recenti sull'evoluzione della consistenza del personale statale, tratti dalle rilevazioni della RGS, confermano, anche nel 2013, la riduzione dell'occupazione che, unitamente alle misure restrittive adottate con il decreto-legge n. 78 del 2010, ha prodotto un'ulteriore



diminuzione della spesa per il personale, che si aggiunge a quella realizzatasi negli anni precedenti.

Le norme contenute nella legge di stabilità 2014 ripropongono una tipologia di interventi basata sul blocco del *turnover*, sul rinvio dei contratti e sulla riduzione delle retribuzioni più elevate, misure già ampiamente praticate.

È necessario che a queste limitazioni, efficaci ma transitorie, si affianchi la capacità di ripensare l'organizzazione stessa delle funzioni pubbliche, attraverso l'effettiva attivazione di estesi meccanismi di mobilità e il concreto approntamento di moderni sistemi di incentivazione della produttività.

8.

Le politiche di razionalizzazione degli assetti organizzativi dei Ministeri, avviate dal 2008, nel privilegiare interventi di immediata riduzione della spesa per il personale, hanno prodotto tagli rilevanti, allineando le dotazioni organiche alla consistenza del personale effettivamente in servizio.

Spettava, pertanto, ai nuovi regolamenti di organizzazione rivisitare le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici, attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali, la ridefinizione

delle articolazioni periferiche delle Amministrazioni centrali, l'adozione delle altre misure idonee ad una più funzionale allocazione delle risorse.

I regolamenti approvati o predisposti nell'esercizio 2013 si sono, tuttavia, nella gran parte dei casi, limitati ad introdurre disposizioni modificative dell'organizzazione, al fine di adeguare la struttura ministeriale alle dotazioni organiche definite con il dPCM del 22 gennaio 2013, rinunciando ad una più profonda revisione, volta, ad esempio, a privilegiare ruoli tecnici spesso carenti nell'organico ministeriale, e rinviando ad un secondo momento l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale.

Di maggiore spessore risultano, invece, gli interventi sull'organizzazione degli uffici giudiziari e l'avviato processo di razionalizzazione del Ministero della difesa, nel cui ambito si sottolineano le misure volte a ridurre le spese afferenti al settore del personale, rimodulando la spesa complessiva a favore della componente dedicata agli investimenti.

9.

Una lettura più articolata richiede l'analisi delle spese per consumi intermedi, la categoria di spesa corrente più colpita, negli ultimi anni, dalla riduzione degli stanziamenti.

Il livello di tali spese risulta in crescita nel 2013, ma risente degli effetti del pagamento dei debiti formatisi in esercizi precedenti e dell'accorpamento della Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che ha determinato la contabilizzazione nel Rendiconto dello Stato di circa 2,6 miliardi di somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio.

Al netto delle somme relative ai debiti pregressi e agli aggi, l'andamento delle spese per consumi intermedi mostra una contenuta flessione rispetto al precedente esercizio, cui hanno contribuito le riduzioni disposte dalle manovre di finanza pubblica.

Appare necessario, prima ancora di prospettare nuovi tagli ai consumi intermedi, sostenere l'avvio di misure volte a realizzare da parte delle Amministrazioni una più attendibile programmazione finanziaria.

E ciò, sia attraverso un pieno utilizzo delle potenzialità che consente la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre hanno in questi ultimi anni determinato debiti fuori bilancio di dimensioni rilevanti.

Tali misure consentirebbero di limitare la formazione di nuovi debiti e di individuare una base certa di spesa, sulla quale programmare efficaci interventi di razionalizzazione.

10.

La complessiva spesa in conto capitale dello Stato, al netto dalle spese per le acquisizioni delle attività finanziarie, comprensive del Fondo per i pagamenti dei debiti pregressi, registra pagamenti in diminuzione di oltre l'11 per cento; flessione riconducibile, in buona misura, anche alla possibilità di utilizzare gli stanziamenti di spesa in conto capitale per fronteggiare sopravvenute esigenze di flessibilità o crisi di liquidità.

Appare, quindi, urgente creare le condizioni per interrompere l'anomalo contributo finora offerto dalla componente della spesa in conto capitale al contenimento della spesa pubblica. Occorre, in altri termini, una inversione di rotta che rinvenga prioritariamente le risorse finanziarie per nuovi interventi nell'attività di revisione della spesa corrente.

11.

L'esame del Rendiconto generale dello Stato del 2013 mette in evidenza il rilievo degli interventi che dovranno essere assunti sia dal punto di vista degli assetti istituzionali ed ordinamentali della contabilità pubblica sia da quello delle scelte di politica di bilancio.

Per gli aspetti istituzionali, già nell'introduzione del Presidente della Corte si è fatto cenno alle novità che si sono registrate nel 2013 e alle implicazioni che potranno derivarne sulla stessa attività dell'Istituto.

A decorrere dal 2014 hanno fatto ingresso nella Carta costituzionale vincoli particolarmente stringenti, come l'equilibrio di bilancio strutturale e la sostenibilità del debito pubblico. La dimensione della finanza pubblica si caratterizza, pertanto, anche per una impostazione di medio-lungo periodo. Si tratta di una trasformazione di fondo, in virtù della quale il sistema viene, ora, ad essere calibrato su una prospettiva attenta anche all'equilibrio intertemporale. Risultano altresì disciplinate le fattispecie derogatorie rispetto al vincolo dell'equilibrio, legate essenzialmente al verificarsi di eventi eccezionali e al perseguimento di riforme strutturali.

Fondamentale appare, inoltre, l'esercizio delle deleghe previste dalla legislazione vigente nella materia della nuova struttura del bilancio dello Stato e dei conti di tesoreria. Si tratta di un complesso di argomenti di elevata difficoltà tecnica e tali da costituire una svolta

decisiva sul piano istituzionale. Ciò anche ai fini della configurazione dei rapporti tra i poteri dello Stato e di una migliore risposta alle esigenze di trasparenza ed efficienza nella gestione delle pubbliche risorse.

Occorre anche evidenziare in questa sede che, nonostante ripetute sollecitazioni da parte della stessa Corte, ancora non si è avviato l'*iter* volto ad adeguare la legge di contabilità al mutato quadro costituzionale e ordinamentale. Manca pertanto al momento una legge-quadro aggiornata, alla cui stregua conformare gli aspetti finanziariamente rilevanti della legislazione ordinaria e che consenta di evitare le numerose discrasie che hanno inciso su qualità ed efficacia dei provvedimenti (l'eterogeneità, la frammentarietà, il ricorso a frequenti modifiche di precedenti discipline e a nuovi provvedimenti amministrativi di attuazione, che compromettono l'efficacia degli interventi, con possibili riflessi negativi soprattutto sugli effetti finanziari attesi e sulle stesse coperture; la frequente approvazione di clausole di neutralità finanziaria prive di adeguata relazione tecnica; il ricorso a riduzioni lineari di dotazioni di bilancio, che rendono progressivamente insostenibili, oltretutto, le clausole di neutralità e salvaguardia inserite in precedenti provvedimenti; l'utilizzo di dotazioni di conto capitale per coprire oneri correnti, con conseguente dequalificazione della spesa; il ricorso a coperture di oneri con utilizzo di effetti derivanti da impulsi all'economia, senza

una dimostrazione sempre adeguata della sostenibilità delle relative previsioni).

12.

In conclusione, il rilievo assegnato ai tagli di spesa, anche nella prospettiva dei prossimi anni, induce a considerare con attenzione i risultati del bilancio dello Stato del 2013, al fine di definire con chiarezza gli spazi di azione riconducibili al processo di *spending review*.

L'impegno prioritario è di natura riorganizzativa all'interno degli apparati pubblici. Un impegno che richiede interventi volti a semplificare l'impalcatura istituzionale, a rivedere le competenze tra livelli di governo e a ridimensionare drasticamente le strutture di rappresentanza e amministrative. Tuttavia, come spesso sottolineato dalla Corte, gli interventi sulla spesa pubblica e sull'azione di razionalizzazione delle strutture amministrative vanno intesi anche nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento dei confini entro cui opera l'Amministrazione pubblica, delle modalità di prestazione dei servizi alla collettività e delle modalità di accesso agli stessi, in un contesto sociale e demografico profondamente mutato.

Si tratta di un impegno che può essere affrontato solo alla luce di una chiara strategia di governo della spesa e di selezione dei terreni su cui

è chiamato ad incidere l'intervento pubblico. Un ridisegno, quindi, frutto di una forte volontà politica e di un profilo ben definito di quello che deve essere il sistema pubblico dei prossimi decenni. Non si tratta solo di eliminare gli sprechi e di riorganizzare le modalità di produzione e di accesso ai servizi. Occorre affrontare direttamente il tema della sostenibilità futura di un sistema di prestazioni di servizi alla collettività (dalla salute e l'istruzione alle imprese e all'ambiente) originariamente concepito in un contesto economico, sociale e demografico più favorevole.

Un approfondimento merita, inoltre, il fenomeno degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi, comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, facenti capo alle Amministrazioni centrali e territoriali.

A partire dal 2001, le leggi finanziarie annuali hanno sistematicamente introdotto disposizioni per il riordino di tali enti affrontando, tuttavia, il tema sotto il profilo meramente finanziario, privilegiando immediati effetti in termini di tagli di spesa. E' mancata invece una riflessione sulle linee strategiche di riordino sostenuta da un'approfondita ricognizione dei settori di intervento, delle funzioni e delle risorse ad essi dedicate.

La rilevanza del fenomeno, emersa dai primi risultati della ricognizione effettuata dalla Corte dei conti nel recente Rapporto di