



# **CORTE DEI CONTI**

**SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO**

## **ELEMENTI PER L'AUDIZIONE SUL "DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 2006-2009"**

(COMMISSIONI BILANCIO RIUNITE DELLA CAMERA E DEL SENATO)

- 22 LUGLIO 2005 -

**CORTE DEI CONTI**  
**-SEZIONI RIUNITE -**

**ELEMENTI PER L'AUDIZIONE SUL "DOCUMENTO DI  
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 2006-2009"**

(Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato, 22 luglio 2005)

## INDICE

Deliberazione  
Premessa  
Il preconsuntivo 2005 del DPEF  
La spesa sanitaria  
Le prospettive delle entrate  
Il quadro tendenziale per il 2006  
Il quadro programmatico 2006-2009  
Il rapporto debito/PIL  
La strategia di lotta all'evasione fiscale

La

# *Corte dei conti*

N. 28/AUD/05

A Sezioni riunite in sede di controllo  
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione:	dott.	Danilo	DELFINI
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Rosario Elio	BALDANZA
	dott.	Massimo	VARI
Consiglieri:	dott.	Maurizio	MELONI
	dott.	Laura	DI CARO
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Claudio	IAFOLLA
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Alberto	LONGO
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Stefano	SIRAGUSA
	dott.	Giovanni	MARROCCO
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
dott.	Vincenzo	PALOMBA	
I Referendario	dott.	Maria Luisa	ROMANO
Refendario:	dott.	Elena	BRANDOLINI

UDITI, nell'adunanza del 21 luglio 2005, il relatore consigliere dott. Maurizio PALA ed i correlatori consiglieri dott. Luigi MAZZILLO e dott. Enrico FLACCADORO

ha preso in esame ed ha approvato:

**Elementi per l'audizione sul "Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009"**

## **Premessa.**

1. Come ogni anno, l'occasione proposta dal ciclo di audizioni sul Documento di programmazione economico-finanziaria offre alla Corte il modo di esprimere valutazioni sui temi specifici della propria attività istituzionale e, quindi, sull'andamento effettivo dei conti pubblici e sull'efficacia degli strumenti di intervento attivati o proposti al fine di correggerne il profilo.

Nel caso del DPEF, tale delimitazione ricomprende il preconsuntivo di finanza pubblica del 2005 – l'anno di base per le proiezioni del documento – e la verifica di congruità delle indicazioni programmatiche relative alla spesa, alle entrate e agli obiettivi strategici dell'indebitamento e del debito, in relazione agli interventi correttivi progettati.

Restano, così, escluse dal campo di osservazione della Corte tematiche di grande rilievo per le prospettive economico-finanziarie dell'Italia: le tendenze della crescita dell'attività produttiva, la questione della competitività delle merci italiane, le politiche di sviluppo intese ad interrompere ed invertire il declino produttivo in atto. Si tratta di argomenti che sono emersi negli ultimi anni con tale evidenza da proporsi come sfide ed impegni prioritari, almeno quanto il risanamento dei conti pubblici di più antica origine.

E', tuttavia, nostro compito concentrare l'attenzione su quest'ultimo tema.

2. 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.

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.

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.

Il peggioramento dei conti 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”, vale a dire al netto degli effetti del ciclo e delle misure straordinarie, è risultato, nel periodo 2001-2004, pari, in media, al 4,5 per cento; anche se, a differenza di quanto avvenuto tra il 2001 e il 2002, l’aggravamento del ciclo ha contribuito a produrre, tra il 2003 e il 2004, una riduzione del saldo strutturale di circa lo 0,8 per cento.

Se, invece, 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.

3. La manifesta difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi si proietta, infatti, negativamente sulle prospettive dei conti pubblici, soprattutto considerando che l’aumento della spesa corrente ha trovato, in questi anni, risorse ingenti ma non più ripetibili nella riduzione delle spese per interessi sul debito (circa 35 miliardi di euro all’anno se confrontata con il livello di spesa del 1996) e nei proventi di interventi straordinari e non permanenti (oltre 70 miliardi di euro nell’ultimo quadriennio).

Le risorse liberate dalla convergenza dei tassi di interesse 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.

4. La modifica del Patto di stabilità e crescita – con il passaggio da regole rigide a una più articolata considerazione delle condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche del singolo paese – ha consentito al nostro paese di negoziare con le autorità europee un percorso di riequilibrio dei conti pubblici meno severo di quello implicito nel Patto non riformato.

Questa maggiore flessibilità non deve indurre, tuttavia, a sottovalutare le reali condizioni della finanza pubblica che emergono dalle proiezioni di breve e di medio periodo. Sembra opportuno alla Corte che non sia sottovalutata la portata della decisione del Consiglio europeo di avviare, nei confronti del nostro paese, la procedura per disavanzo eccessivo; decisione che, nella sostanza, ha certificato una situazione di grave deriva strutturale dei conti dell'Italia, riproponendo, severamente, il tema del risanamento e del riequilibrio che ritenevamo risolto alla fine degli anni novanta.

La criticità delle prospettive della finanza pubblica è ben riflessa dalla vicenda che ha segnato, in questi primi mesi dell'anno, la revisione delle previsioni per il 2005.

In corrispondenza con il peggioramento delle stime relative alla crescita economica, la previsione di finanza pubblica ha subito ripetute 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 dello scorso maggio, il governo segnalava un rilevante peggioramento dei conti per il 2005: con un criterio previsionale inconsueto, si prospettava un arco di possibili risultati,



caratterizzato, ai suoi estremi, da valori del rapporto indebitamento/PIL molto distanti: dal 2,9 per cento dello scenario più favorevole al 3,7 per cento dello scenario più negativo.

Il livello più elevato di disavanzo era posto in relazione con il nuovo trattamento contabile deciso da Eurostat per i conferimenti alle Ferrovie dello Stato (oltre che alla non escludibilità dell'Anas dai conti delle Amministrazioni pubbliche) e con alcune riserve dello stesso governo sull'efficacia e sulla realizzabilità di interventi contenuti nella legge finanziaria per il 2005: in particolare, difficoltà di attuazione per il programma di dismissioni di immobili e strade e rischi di un non pieno rispetto del vincolo di crescita delle spese, soprattutto in considerazione dell'ampia autonomia amministrativa di numerosi enti soggetti alla disciplina disposta con la finanziaria.

Non può non essere rilevato che l'eventualità di un disavanzo così elevato era ritenuta tale da indurre il governo a prospettare il rinvio al 2006 dei rinnovi contrattuali per il biennio 2004-2005; una operazione che avrebbe consentito, anche nello scenario più negativo, di ricondurre l'indebitamento su un valore prossimo al 3,5 per cento in rapporto al PIL.

In occasione della diffusione dei dati sull'andamento negativo della produzione negli ultimi trimestri, il Ministro dell'economia prospettava – senza ulteriori insistenze sul rinvio dei contratti - un possibile ulteriore aggravamento del deficit, fino ad un livello intorno al 4 per cento del PIL.

## **Il preconsuntivo 2005 del DPEF.**

5. Nel DPEF 2006-2009, il quadro di finanza pubblica del 2005 è elaborato sulla base di una prospettiva di crescita economica piatta (Pil: +2,3 per cento in termini nominali e zero in termini reali) e di alcune rilevanti ipotesi tecniche:

- le entrate tributarie scontano il rallentamento della crescita economica (circa un punto percentuale meno che nelle stime della RTC di maggio) e, a parità di elasticità, aumentano del 2 per cento rispetto al 2004 (2,8 per cento nella RTC). Resterebbe costante il peso sul Pil (28 per cento);
- le entrate totali crescono dell'1,4 per cento per la ulteriore flessione delle imposte in conto capitale per la progressiva eliminazione delle una-tantum;
- i redditi da lavoro dipendente segnerebbero un incremento del 6,5 per cento sul 2004 (contro il 3,5 per cento della RTC e l'1,9 per cento della RPP) per la scelta di ipotizzare la completa sottoscrizione nel 2005 dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego per il biennio 2004-2005, oltre alle code del biennio 2002-2003;
- i consumi intermedi crescerebbero del 3,6 per cento (0,9 per cento nella RTC), ben al di là del tetto del 2 per cento, per effetto di una dichiarata espansione non prevista degli oneri per la sanità (ma non per la spesa farmaceutica, per la quale si afferma il funzionamento delle regole di controllo);
- le spese per interessi sul debito si ridurrebbero di altri 2 miliardi di euro rispetto alla stima della RTC (che, a sua volta, le riduceva di 2

miliardi rispetto alla RPP di settembre), collocandosi su un livello analogo a quello del 2004 (circa 68 miliardi);

- il saldo primario scenderebbe allo 0,6 per cento e l'indebitamento netto raggiungerebbe il 4,3 per cento;
- il fabbisogno di cassa del settore statale resterebbe superiore all'indebitamento per circa 5 miliardi di euro, uno scostamento sostanzialmente in linea con la tendenza registrata negli ultimi anni;
- il rapporto debito-Pil salirebbe fino al 108,2 per cento, pur scontando la realizzazione di rilevanti proventi da privatizzazioni nella parte restante del 2005.

Il quadro che il DPEF presenta con riguardo al 2005 supera, dunque, largamente ogni precedente pessimistica proiezione, con riguardo sia al disavanzo che, ancora di più, al debito pubblico.

E' evidente che il favorevole esito della trattativa con le autorità europee ha ampliato tempi e spazi per l'azione di riequilibrio dei conti a partire dalla concessione di un "generoso" tetto del 4,3 per cento del rapporto indebitamento/Pil nel 2005. E che, di conseguenza, il documento governativo ha costruito un preconsuntivo che, comprensibilmente, non rinuncia ad utilizzare pienamente il tetto concordato: ne trae, infatti, giovamento il profilo di riequilibrio del triennio seguente.

Ma è importante decifrare il quadro proposto, al fine di valutare in quale misura gli andamenti del preconsuntivo registrino effettive tendenze di spese ed entrate pubbliche o, invece, risultino da ipotesi tecniche da verificare.

E' senz'altro auspicabile la concentrazione nel 2005 della stipula di tutti i contratti del pubblico impiego relativi al biennio 2004-2005: uno slittamento al 2006 di parte dei contratti muterebbe, infatti, il quadro di riferimento tendenziale per il 2006, che – nella attuale versione offerta dal DPEF – stima per il prossimo anno una riduzione in valore assoluto delle spese di personale delle amministrazioni pubbliche, pari a oltre 3 miliardi di euro.

Propongono, invece, preoccupazioni sostanziali le stime di preconsuntivo avanzate dal DPEF con riguardo ad altre rilevanti categorie di spesa, per le quali gli andamenti ipotizzati rifletterebbero, almeno in parte, l'inefficacia degli strumenti di controllo predisposti con le precedenti leggi finanziarie. La questione assume particolare rilievo in quanto lo stesso DPEF assegna al rafforzamento delle misure di contenimento della spesa corrente un ruolo decisivo per il richiesto aggiustamento strutturale dei conti pubblici nel periodo 2006-2009.

Sul tema delle misure di contenimento della spesa pubblica la Corte sta conducendo, da alcuni anni, indagini specifiche, che – nel quadro dei lavori per l'annuale relazione sul rendiconto dello Stato – hanno lo scopo di valutare l'efficacia degli strumenti di controllo via via attivati. Come è noto, l'attenzione del governo si è concentrata, in particolare, sulle spese per acquisti di beni e servizi (i consumi intermedi, nella definizione di contabilità nazionale), che hanno visto succedersi, nell'ultimo quadriennio, interventi di rafforzamento del ruolo della CONSIP, l'applicazione del c.d. “decreto taglia-spese”, la manovra correttiva del DL n. 168 del 2004 e, da ultimo (con la finanziaria per il 2005) l'avvio della “regola del 2%.

Le nostre verifiche – i cui risultati sono stati trasmessi al Parlamento (l'indagine sul DL 168 sarà disponibile nel corso dell'estate) – hanno posto in evidenza la difficoltà di conseguire risultati di contenimento effettivo e permanente di tale categoria di spese con strumenti di controllo troppo generici e indifferenziati. Nella sostanza, le spese di funzionamento ordinario delle amministrazioni pubbliche, in mancanza di correzioni del quadro normativo e programmatico, hanno sempre trovato, a consuntivo, risorse integrative in grado di garantirne l'effettuazione al livello "storico". Vi è anche da osservare che alcune spese sono ormai stabilizzate su valori al di sotto dei quali verrebbe gravemente compromessa la funzionalità dei servizi prestati dalle amministrazioni pubbliche.

Anche dall'esperienza recente, comunque, si trae conferma della necessità di affrontare la questione fondamentale del contenimento della spesa corrente mettendo a punto strumenti più attenti alle priorità della spesa e alle esigenze dei diversi comparti delle amministrazioni. Il costo di un maggior grado di discrezionalità e selettività delle scelte è imposto anche dall'obiettivo difficoltà di procedere al contenimento della spesa primaria per un paese, come l'Italia, caratterizzato da un'incidenza di tali spese sul Pil inferiore a quella dei principali paesi europei.

### **La spesa sanitaria.**

6. Un ruolo sicuramente rilevante nella ridefinizione del quadro tendenziale della PA ha il peggioramento delle previsioni relative alla spesa sanitaria, connesso alla minore efficacia delle misure di contenimento previste con la finanziaria per il 2005 e con il successivo accordo del marzo scorso.

Nel testo definitivo della legge, il livello complessivo della spesa del SSN, al cui finanziamento concorre lo Stato, era stato determinato in 88.195 milioni di euro nel 2005, 89.960 milioni di euro nel 2006 e 91.759 milioni di euro nel 2007. Contestualmente, era stato disposto il concorso dello Stato ai disavanzi del SSN per gli anni 2001, 2002 e 2003 per ulteriori 2 miliardi di euro.

L'accesso ai fondi era stato subordinato alla sottoscrizione tra Stato e Regioni di una intesa che, confermando gli adempimenti già previsti dalla legislazione vigente, doveva prevedere un miglioramento del monitoraggio della spesa, la prosecuzione del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, una crescita dei costi di produzione (esclusi quelli di personale) a partire dal 2005 non superiore al 2%, l'obbligo di prevedere in sede di programmazione regionale l'equilibrio economico e finanziario della aziende sanitarie, misure di correzione in caso di squilibrio ed ipotesi di decadenza dei direttori generali. Il 23 marzo scorso tali elementi sono stati trasfusi nell'intesa sottoscritta da Stato e Regioni. Con essa si dispone inoltre che, nel caso in cui il monitoraggio della spesa sanitaria regionale evidenzia una situazione di squilibrio, l'accesso alle risorse aggiuntive rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2% dei fondi riconosciuti per il 2004, sia subordinato alla predisposizione e alla verifica della effettiva attuazione di un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale. Programma oggetto di uno specifico accordo tra Regione (in squilibrio) e i Ministeri della salute e dell'economia.

In occasione dell'esame del disegno di legge finanziaria e nella relazione sulle leggi di spesa relativa all'ultimo quadrimestre 2004, la

Corte, nel valutare positivamente il riadeguamento su importi più realistici di quelli riconosciuti per i livelli essenziali di assistenza, aveva tuttavia osservato che:

- l'entità dello sforzo correttivo richiesto attraverso politiche della domanda e dell'offerta, guardando al livello prefissato di spesa per il 2005, era molto impegnativo: i dati di pre-consuntivo 2004 relativo alle aziende sanitarie, pur scontando nell'esercizio l'incidenza solamente di una parte degli oneri riferiti alla chiusura dei rinnovi contrattuali, prefiguravano un forte incremento dei costi, destinati a superare gli 89.000 milioni di euro, livello superiore a quello previsto per il 2005;
- la previsione di un programma di correzione concordato tra Regioni e ministeri dell'economia e della salute rappresentava una condizione che, da un lato, riduceva il carattere di stringenza della norma, ma che, dall'altro, permetteva di prefigurare percorsi di adeguamento strutturale credibili, superando le difficoltà fino ad allora incontrate in caso di inadempienza e connesse ad una decurtazione di risorse a realtà regionali in difficoltà finanziaria;
- la riattivazione della leva fiscale per affrontare eventuali scostamenti nella spesa regionale attenuava, ma non consentiva di superare, le difficoltà che gravano sulla programmazione finanziaria regionale in mancanza di un quadro di finanziamento consolidato;
- la maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e la previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale nel caso di sfondamenti dei tetti di spesa, spostava su una

attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi.

7. Il dato di preconsuntivo per il 2005 e il nuovo quadro tendenziale proposto con il DPEF 2006-2009, sono posti a confronto nella tabella 1 con quelli contenuti nel DPEF 2005-2008 e con quelli previsti con la manovra finanziaria per il 2005.

Essi consentono di rilevare che:

- la spesa nel 2005 si mantiene su livelli superiori a quelli indicati nel tendenziale del DPEF dello scorso anno. Solo marginale il miglioramento negli anni successivi;
- nelle valutazioni del Governo la manovra correttiva per il 2005 introdotta con la finanziaria (riadeguamento del fabbisogno a 88.195 milioni di euro, suo mantenimento entro un percorso di crescita al 2% e stringenti misure correttive da attuare a seguito del monitoraggio trimestrale della spesa) non produrrebbe i risultati attesi. Il previsto peggioramento avverrebbe nonostante che si riconosca il successo delle misure adottate per contenere la spesa farmaceutica;
- nel 2006 e nel 2007, anche accogliendo l'ipotesi che lo stesso Governo, nel corso dell'iter parlamentare della finanziaria, ha definito "prudenziale", di effetti correttivi costanti e quindi di una spesa che cresce oltre il limite previsto del 2%, lo scostamento risulta pari a 4,2 e 3,3 miliardi di euro;
- fermo restando il livello di finanziamento previsto con la finanziaria, nella nuova configurazione del tendenziale, la correzione dei costi o



l'incremento delle entrate a carico delle Regioni supererebbe, nel 2007, i 7 miliardi. Cifra che aumenta a 10,6 miliardi nel 2009 ipotizzando uno stesso meccanismo di adeguamento delle risorse garantite dallo Stato anche nei due anni terminali del periodo coperto da Documento programmatico;

- pur in vigenza delle misure previste dalla manovra per il 2005 e specificate con l'intesa del 23 marzo scorso, la proiezione dei conti pubblici esposta dal DPEF non sembra incorporare incrementi di entrate regionali a copertura delle eccedenze di spesa.

La valutazione del Governo circa l'inefficacia dei meccanismi di controllo della spesa concordati con le Regioni non può non destare preoccupazione. Vengono, infatti, posti in discussione, da un lato, la funzionalità dell'intera struttura di vincoli e controlli della spesa predisposta negli ultimi anni e, dall'altro, un più generale principio di responsabilità dei livelli decentrati: una responsabilità delle amministrazioni regionali nel recupero di efficacia, efficienza ed appropriatezza delle prestazioni e, ad un tempo, di governo dei processi di riequilibrio anche attraverso il ricorso alla leva fiscale.

## La spesa sanitaria tra i due DPEF

*(in milioni di euro)*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Dpef 2005-2008</b>							
spesa sanitaria tendenziale (A)	81.324	89.650	92.500	95.664	99.676	103.856	
<b>La manovra 2005</b>							
Il finanziamento previsto nella finanziaria 2005 (C)	-	-	88.195	89.960	91.759	<u>93.594</u>	<u>95.466</u>
effetto correttivo teorico (A)-(C)	-	-	4.305	5.704	7.917		
effetto scontato nei saldi – stima prudenziale(*) (B)	-	-	4.305	4.305	4.305		
spesa sanitaria programmatica - stima prudenziale (P)=(A)-(B)	-	-	88.195	91.359	95.371		
<b>Le misure per il 2005 -2007</b>							
effetto farmaci	-	-	2.035	2.035	2.035		
effetto costi di produzione	-	-	1.000	1.000	1.000		
compartecipazioni alla spesa o altro	-	-	1.270	1.270	1.270		
<b>Dpef 2006-2009</b>							
spesa sanitaria tendenziale (D)	81.181	88.497	93.067	95.610	98.780	102.363	106.112
scostamento dal precedente Dpef (D)-(A)	-143	-1.153	567	-54	-896	-1.493	
scostamento dal quadro programmatico dopo la manovra per il 2005 - stima prudenziale (E)=(D) -(P)	-	-	4.872	4.251	3.409		
eccedenza di spesa rispetto al finanziamento previsto - la stima dell'aggiustamento a carico regionale (F)=(D)-(C)	-	-	4.872	5.650	7.021	<u>8.769</u>	<u>10.646</u>

N.B. I dati in corsivo e sottolineati sono stimati in base all'ipotesi di una crescita dei fabbisogni riconosciuti ad un tasso del 2% anche negli anni 2008 e 2009

## **Le prospettive delle entrate.**

8. La Finanziaria 2005 scontava per l'anno in corso un saldo largamente positivo (+10.314 milioni) tra maggiori e minori entrate risultanti dalla manovra, destinato, però, a drasticamente ridimensionarsi negli anni successivi (956 milioni nel 2006 e 1.311 nel 2007). Va peraltro evidenziato che, rispetto al progetto iniziale, la manovra approvata dal Parlamento ha comportato un aumento delle minori entrate largamente superiore a quello delle maggiori entrate, con una riduzione del saldo positivo.

Le minori entrate del 2005 conseguenti all'approvazione della legge finanziaria riguardano per circa il 72% (4.136 milioni su 5.758) la riforma dell'IRPEF.

Le maggiori entrate per l'anno 2005 (16.072,5 milioni) derivano per i due terzi (66,2%) dalle dismissioni di immobili (4 miliardi) e di strade (3 miliardi) e dalla manutenzione straordinaria degli studi di settore (3.558 milioni). Un peso significativo (7%) l'hanno gli inasprimenti (1.120 milioni) decretati per gli importi fissi di una serie di tributi indiretti (imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale), ma anche i maggiori proventi attesi dal comparto giochi e dalle accise sui tabacchi lavorati.

Per gli anni successivi, l'importo delle maggiori entrate si dimezza, per effetto dell'azzeramento dell'apporto delle dismissioni, che nel 2005 è previsto debba contribuire ancora per ben il 44,1% del totale. In valore assoluto diminuisce, dimezzandosi (1.526 milioni nel 2006 e 1.780 nel 2007), anche l'apporto degli studi di settore. A più che dimezzarsi sono poi i maggiori proventi stimati per le misure di minore rilevanza e qui non presi

in considerazione in via analitica. In aumento o invariato, invece, l'apporto previsto dagli altri interventi di entrata.

Mentre le previsioni relative alle minori entrate riguardanti gli sgravi IRPEF appaiono tuttora affidabili, in ragione dell'adeguatezza dei dati disponibili e della consolidata metodologia di stima, pochi sono gli interventi di maggiore entrata che non si siano prestati a rilievi e perplessità già in sede di esame della fattibilità delle quantificazioni operate con le relazioni tecniche, anche se, nella maggior parte dei casi, si tratta non tanto di non fattibilità, naturalmente, ma solo di probabile sopravvalutazione del maggior gettito atteso. Ciò riguarda in particolare il caso della revisione e dell'estensione ai soggetti in contabilità ordinaria, anche per opzione, degli studi di settore. L'Amministrazione non ha in proposito fornito elementi di valutazione. In passato, peraltro, aveva esplicitamente escluso di essere ancora in grado di rilevare *ex post* gli effetti finanziari aggiuntivi dell'applicazione degli studi di settore. Un'analisi preliminare dei risultati dell'autotassazione di giugno con riguardo in particolare all'IRPEF, e da verificare comunque alla luce anche dei dati dell'autotassazione di luglio, sembrerebbe tuttavia confermare effetti di maggior gettito inferiori a quelli previsti con la Finanziaria 2005.

Come già in precedenza segnalato dalla Corte, più fondate sembrano le previsioni per il condono edilizio, dal quale si attendono 2,2 miliardi per effetto del differimento al 2005 del versamento della seconda e della terza rata. Ad oggi, sul relativo capitolo risultano 1,2 miliardi, di cui 944 milioni attengono a contabilizzazioni relative alla prima rata, che è comprensiva delle oblazioni di importo fisso o minimo che dovevano essere versate in unica soluzione all'atto della presentazione della domanda di condono. Il

risultato finale dipenderà dal peso sul totale del numero delle domande di condono comportanti oblazioni di importo variabile e superiore a quello minimo, alle quali, invece, si applica la previsione della rateizzazione e dell'obbligo di un primo versamento pari al 30% di quanto complessivamente dovuto.

Problemi di vera e propria fattibilità sembrano invece porsi, per ammissione dello stesso Governo, per un'altra delle principali fonti di maggiore entrata prevista dalla Finanziaria 2005, e cioè per il programma di dismissioni immobiliari, in considerazione degli elementi di criticità rilevati in sede di aggiornamento della Relazione Previsionale e di presentazione della Relazione Trimestrale di Cassa. Si tratta, in particolare, di 3 miliardi per le dismissioni di strade, da completamente cancellare a seguito della revisione dei criteri contabili adottati da EUROSTAT, e di 4 miliardi per le dismissioni di immobili, per le quali non sono stati ad oggi contabilizzati importi di una qualche significatività e che appare comunque arduo conseguire, quanto meno nelle dimensioni ipotizzate, sia per le difficoltà operative emerse, sia, ancora una volta, per i condizionamenti esercitati dalla revisione dei criteri di contabilizzazione in sede europea.

Diverso, naturalmente, è il caso delle privatizzazioni, che, però, rilevano ai soli fini della diminuzione del debito, e che fanno registrare ad oggi proventi per 4,1 miliardi legati al collocamento della quarta tranche ENEL. Siamo tuttavia anche qui molto al di sotto dell'importo minimo necessario per contribuire ad una riduzione del debito e non al semplice contenimento del suo aumento.

Ritornando alle altre misure disposte in Finanziaria per la riduzione dell'indebitamento netto, non sembrano porsi problemi per quel che

riguarda gli effetti degli inasprimenti decretati per una serie di tributi indiretti ed ai quali è associato un maggior gettito di 1,1 miliardi. Anche se, da ultimo, a seguito degli aumenti tariffari, sono tornati ad avere un andamento positivo, difficilmente i proventi dei tabacchi lavorati potranno far registrare il maggior gettito previsto di 500 milioni nel 2005 e di 1 miliardo negli anni successivi. Parimenti difficile che possano verificarsi, dopo il boom dello scorso anno, i nuovi consistenti incrementi previsti per i proventi del lotto e degli altri giuochi per il 2005 e gli anni successivi, come sembrerebbe peraltro indicare il drastico ridimensionamento degli importi contabilizzati a tale titolo nello scorso mese di giugno (351 milioni), rispetto al corrispondente mese dello scorso anno (1,2 miliardi) ed alla media dello stesso mese per l'ultimo triennio (1,4 miliardi).

Il quadro tendenziale per il 2006.

9. Il quadro di finanza pubblica per il 2006 è elaborato secondo il criterio della legislazione vigente e, pertanto, una prima rilevante implicazione è che la stima delle spese di personale (i redditi da lavoro dipendente del conto delle Amministrazioni pubbliche) segna una riduzione in valore assoluto rispetto al 2005 (da 157,8 miliardi a 154,4 miliardi), per effetto delle ipotesi di contabilizzazione nel 2005 di tutti i rinnovi contrattuali in calendario, di riduzione del numero dei dipendenti dello 0,5 per cento e, infine, di presa in conto della sola corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale (in ossequio al criterio della legislazione vigente).

Per i consumi intermedi – categoria di spesa che dovrebbe rispondere alla regola del 2 per cento anche nel 2006 – si prevede uno “sforamento” fino al 3,6 per cento di crescita.

Le spese in conto capitale tengono conto esclusivamente delle autorizzazioni di spesa derivanti da precedenti leggi finanziarie, in ragione del criterio imposto dalle proiezioni a legislazione vigente.

Per le entrate si tiene conto degli effetti del secondo modulo della riforma fiscale e dell’azzeramento delle entrate una-tantum.

Il rapporto indebitamento/Pil tendenziale raggiungerebbe, pertanto, il 4,7 per cento.

Il fabbisogno di cassa del settore statale si collocherebbe, per la prima volta da molti anni, su un livello sostanzialmente analogo a quello dell’indebitamento netto di competenza (circa 68 miliardi).

Desta sorpresa la proiezione del dato relativo al fabbisogno di cassa per gli anni successivi: nel 2009 il fabbisogno risulterebbe inferiore al livello del 2006 per poco meno di 5 miliardi di euro, ma soprattutto esso sarebbe per oltre 10 miliardi di euro più basso dell’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, ribaltando uno scostamento che finora aveva alimentato serie preoccupazioni per i riflessi dell’anticipazione di spese in termini di cassa sui conti economici di anni successivi.

La dinamica del fabbisogno condiziona strettamente il profilo del debito pubblico – per il quale nel quadro tendenziale non vi sono indicazioni circa la prevista evoluzione – e, pertanto, sarebbe fondamentale disporre di più analitiche informazioni circa le motivazioni che hanno indotto ad accogliere, nel DPEF, una proiezione “tendenziale” di fabbisogno così favorevole. Non si può non ricordare che, nel DPEF dello

scorso anno, il quadro tendenziale prevedeva una forte espansione del fabbisogno di cassa (da 62 miliardi a 96 miliardi tra il 2004 e il 2008) e l'ampliamento dello scarto con l'indebitamento netto, che, al termine del periodo, restava inferiore per oltre 30 miliardi al fabbisogno di cassa. Non è agevole ricostruire l'insieme di fattori che possono giustificare un così radicale mutamento di stime, non sembrando sufficienti quelli riferibili alle riclassificazioni imposte da Eurostat (che hanno gravato l'indebitamento di competenza di oneri prima esclusi), alla sostanziale eliminazione delle poste relative al ripiano dei debiti pregressi delle ASL e agli interessi sui buoni postali (registrati solo in termini di competenza economica fino al momento della scadenza). Le osservazioni in precedenza avanzate con riguardo alla spesa sanitaria inducono piuttosto a ritenere che un fattore rilevante di alleggerimento del fabbisogno di cassa (ma non dell'indebitamento netto) possa derivare dalla scelta – peraltro non esplicitata – di aver considerato erogazioni di cassa da parte dello Stato non superiori al limite fissato per i fabbisogni sanitari dalla legge finanziaria per il 2005, mentre la proiezione della spesa sanitaria di competenza economica (e, quindi, l'indebitamento netto) sconta il superamento di tale limite, senza che sia incorporata nella proiezione a legislazione vigente la pur prevista copertura attraverso il ricorso alla leva fiscale da parte delle regioni.

### **Il quadro programmatico 2006-2009.**

10. Lo scenario programmatico di finanza pubblica si limita, come di consueto, ad indicare i valori-obiettivo dei saldi più rilevanti e a dedurne le



dimensioni quantitative degli interventi correttivi necessari per colmare il divario tra andamento tendenziale e obiettivi. In particolare, per il 2006 la manovra correttiva dovrebbe commisurarsi allo 0,8 per cento del Pil (pari a circa 11 miliardi di euro), così da consentire di ricondurre il rapporto indebitamento/PIL dal 4,7 per cento tendenziale al 3,8 per cento.

Non discostandosi dalla consuetudine, anche questo DPEF non fornisce alcuna indicazione sulla natura e sulle dimensioni dei possibili interventi di contenimento della spesa o di incremento delle entrate che comporranno la manovra della prossima legge finanziaria.

Il documento non si presta, pertanto, a puntuali osservazioni sulle linee di politica economica e di “fiscal policy”, che restano ad un livello di mera enunciazione di propositi. Si tratta, peraltro, di propositi in larga misura condivisibili e che vanno dall’obiettivo di alleggerimento del carico fiscale in un contesto di recupero di basi imponibili e di lotta all’evasione, alla messa a punto di strumenti migliori per il contenimento della spesa corrente, alla difesa del potere di acquisto delle famiglie, al rilancio delle opere pubbliche.

E’, pertanto, rimandato al momento della presentazione della legge finanziaria il giudizio sull’efficacia delle concrete iniziative che il governo riterrà di proporre su queste ed altre tematiche.

### **Il rapporto debito/PIL.**

11. Ci sono, tuttavia, almeno due aspetti specifici, che meritano qualche più analitica puntualizzazione. Il primo è sicuramente quello del percorso di

riduzione del rapporto debito/Pil, che prevede un graduale rientro fino al valore di 100,9 per cento nel 2009.

Si tratta, naturalmente, di un obiettivo prioritario e che acquista ancora maggiore rilievo nel contesto del Patto di stabilità riformato, che assegna maggiore attenzione alle condizioni di sostenibilità delle finanze pubbliche dei singoli paesi.

Proprio per questo appare grave l'assenza di ogni indicazione sulle modalità con le quali si ritiene di conseguire tale impegnativo obiettivo.

Abbiamo già sottolineato le carenze di informazione sui fattori alla base della proiezione tendenziale del fabbisogno di cassa (che approssima la variazione annuale del debito), che ne ipotizza una riduzione in valore assoluto tra 2006 e 2009. Mancano, inoltre, del tutto indicazioni sulle dimensioni delle dismissioni mobiliari necessarie per raggiungere l'obiettivo di debito, nel quadro programmatico che, nel 2009, prevede un recupero dell'avanzo primario fino al 3 per cento del Pil.

### **La strategia di lotta all'evasione fiscale.**

12. A puntualizzazioni di tipo più analitico si presta anche la nuova strategia annunciata di politica tributaria e che si collega alla filosofia di fondo di politica di bilancio dichiarata nel DPEF, secondo cui l'aggiustamento strutturale dei conti si ottiene in modo duraturo solo riducendo le spese: se si aumentano soltanto le entrate, dopo un periodo di apparente risanamento, i disavanzi tornano a crescere. Il prelievo verrà pertanto equilibrato senza inasprire le aliquote, ma riducendo ulteriormente e progressivamente la pressione fiscale. Dopo le riduzioni già operate sulla

tassazione individuale, l'intento è di alleggerire il carico fiscale sulle imprese e nel contempo sul fattore lavoro, attraverso l'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP ed intervenendo su alcuni oneri impropri.

La scelta che ne consegue in ordine agli interventi in campo fiscale, dovendo eliminare le *una tantum* a partire dal 2006, è quella di allargare le basi imponibili, contrastando - oltre all'illegalità ed alla contraffazione a difesa del *made in Italy* - sommerso ed evasione fiscale e contributiva, anche a tutela della concorrenza, con una politica credibile, coerente e costante nel tempo (il che, in pratica, dovrebbe comportare l'esclusione del ricorso a nuove sanatorie fiscali).

Due, a tal fine, sono le principali indicazioni contenute nel documento. La prima attiene alla valorizzazione dei dati diffusi dall'ISTAT sulla mappa per settore e per regione del sommerso, che viene proposta come indicatore per l'attività di contrasto all'evasione ed allo stesso sommerso. La seconda consiste nell'affermazione che la lotta all'evasione ed il recupero di base imponibile sono tanto più efficaci quanto maggiore è il coinvolgimento di Comuni, Province e Regioni. Di qui l'intento del Governo di rafforzare la collaborazione tra Stato ed Enti locali, prevedendo a favore delle autonomie locali una quota parte delle maggiori entrate riscosse per effetto della loro azione.

In un apposito riquadro vengono poi riepilogati, insieme con le importanti novità recate dalla finanziaria 2005 alla disciplina degli studi di settore (in particolare con la previsione della revisione periodica e l'estensione della disciplina stessa ai soggetti in contabilità ordinaria, anche per opzione), gli interventi di manutenzione già effettuati ed in corso e che

hanno reso possibile la revisione di studi che interessano 870 mila contribuenti per i periodi d'imposta 2001-2003 ed altri 2 milioni circa per l'annualità 2004. Nel 2005 la revisione dovrebbe interessare circa 650 mila contribuenti. Si verrà così a disporre di strumenti aggiornati di accertamento nei confronti del 70% circa dei soggetti IVA, dando allo strumento una valenza generalizzata ed effettiva di agevole ed efficace possibilità di riscontro dei comportamenti fiscali di ampie categorie di contribuenti che, non essendo soggetti al meccanismo del sostituto d'imposta, hanno da sempre costituito un'area di particolare rischiosità per l'assolvimento dell'obbligazione tributaria.

13. Pur trattandosi anche qui sostanzialmente di propositi, peraltro del tutto condivisibili, essi sono tuttavia sufficientemente definiti per delineare un chiaro indirizzo strategico e per conseguentemente prestarsi a qualche considerazione sulle condizioni necessarie per assicurarne la fattibilità.

Un primo ordine di considerazioni attiene alle regole da rispettare per assicurare l'effetto di deterrenza e la produttività dell'azione repressiva dei controlli. Per quanto riguarda la deterrenza, va tenuto presente che nel determinare il proprio comportamento fiscale i contribuenti prestano attenzione, al di là degli annunci, ai segnali costituiti dai concreti atti di governo. Non c'è dubbio, quindi, che un concreto segnale di determinazione sia stato colto nelle misure anti evasione approvate con la Finanziaria 2005 e con la recente estensione della possibilità per il fisco di acquisire conoscenza non solo dei conti bancari, ma di tutti gli altri rapporti intrattenuti dai clienti con gli intermediari finanziari. In direzione del rafforzamento dell'effetto di deterrenza ha sicuramente operato anche il

riconoscimento contenuto nel DPEF delle dimensioni del fenomeno dell'evasione fiscale e del sommerso insieme con la proposizione di una sua prima mappatura settoriale e territoriale: un'azione di contrasto dell'evasione che voglia risultare efficace ha, infatti, inizio proprio con una routinaria, sistematica ed articolata misurazione del fenomeno per fissare realistici e concreti obiettivi ex ante e per verificare ex post i risultati conseguiti, allo scopo di poter di volta in volta riformulare i targets e ritrarre le misure di intervento.

Non c'è, però, neppure dubbio che forti segnali in controtendenza siano stati percepiti in relazione ad altri atti e comportamenti di governo. Tra questi va sicuramente inclusa la modalità di condono con dichiarazione riservata cui è stato possibile far ricorso nel 2003-2004 e che per sua natura esclude che l'adesione al condono corrisponda alla volontà di far stabilmente emergere materia imponibile prima occultata. Tra questi segnali in controtendenza vanno anche inclusi l'espunzione dalla Finanziaria 2005 dell'originaria previsione di reintroduzione dell'obbligo di allegazione degli elenchi clienti/fornitori alla dichiarazione telematica IVA e, dopo il condono edilizio, la recente approvazione di un nuovo condono previdenziale, esteso addirittura al 2005; e, infine, la mancata istituzione, a 15 anni di distanza, dell'anagrafe dei conti bancari, indispensabile per consentire al Fisco di concretamente esercitare il suo potere di accesso.

Ci troviamo, come si vede, di fronte a segnali contraddittori che mal si conciliano con le esigenze di quella politica credibile, coerente e costante nel tempo che lo stesso DPEF considera fondamentale per avere successo nell'azione di contrasto dell'evasione.

Un importante segnale in direzione del rafforzamento della credibilità di questa strategia può venire dalla determinazione con cui verrà fatto uso degli studi di settore per indurre i contribuenti più riottosi ad adeguarsi ai parametri che sono stati, come si è visto, in larga parte già ridefiniti a seguito dell'attività di revisione celermente espletata con la partecipazione degli esperti dei settori interessati. L'Amministrazione ha dato dimostrazione di una buona capacità di gestione della fase della revisione. Dopo ormai un decennio da quando questo particolare meccanismo di accertamento è stato introdotto, finita la fase degli studi e della sperimentazione, è venuto il momento per la sua applicazione estensiva, non solo a fini di selezione dei contribuenti da assoggettare a controllo, ma di accertamento diretto e generalizzato nei confronti di tutti coloro per i quali si riscontrino scostamenti giuridicamente rilevanti, nel rispetto, naturalmente, delle misure di salvaguardia che la legge stessa riconosce per i casi particolari.

Da subito, comunque, appare necessaria una strategia di piena trasparenza che includa, fra l'altro, anche la sistematica evidenziazione delle variazioni di gettito legate all'applicazione degli studi di settore. Come la Corte ha ripetutamente argomentato, l'Amministrazione si deve attrezzare per poter verificare ex post, anche per gli studi di settore, i risultati dei provvedimenti adottati, per poterne verificare l'efficacia ed adottare gli opportuni provvedimenti correttivi.

In considerazione della rilevanza e della criticità della strategia della lotta all'evasione fiscale nel contesto della politica tributaria, la Corte da tempo ha, da un lato, sistematicamente monitorato i risultati dell'azione

amministrativa di contrasto, e, dall'altro, ha in corso specifiche indagini di approfondimento.

Per quanto riguarda in particolare il primo profilo, va sottolineato un aspetto che dovrà essere tenuto ben presente quando, in sede di Finanziaria 2006, si tratterà di quantificare l'entità delle risorse aggiuntive finanziarie che potranno rendersi per tale via disponibili. A tal proposito, il punto fondamentale è che i conti vanno fatti con riferimento ai soli importi ragionevolmente esigibili al termine del complesso iter controllo/processo verbale di verifica – avviso di accertamento – acquiescenza o accertamento con adesione o contenzioso – riscossione. Sarebbe, infatti, fuorviante riferirsi agli importi per maggiori imposte e sanzioni inizialmente accertati e che sulla base delle indagini condotte dalla Corte, peraltro con il pieno coinvolgimento dell'Amministrazione finanziaria ed utilizzando dati dalla stessa forniti, non più del 10% di quanto viene inizialmente accertato si trasforma, nel tempo, in gettito effettivo per l'Erario.

14. Mi resta da commentare il proposito di rafforzare la collaborazione tra Stato ed Enti locali in tema di lotta all'evasione e di recupero del sommerso, con la previsione a favore delle autonomie locali di una quota parte delle maggiori entrate riscosse per effetto della loro azione. Anche tale proposito è di per se del tutto condivisibile ed è destinato ad acquisire particolare rilevanza nel contesto dei meccanismi di attuazione del federalismo fiscale, per il ruolo di incentivazione di comportamenti efficienti che uno strumento di questo genere può avere per regioni ed enti locali. Ciò che a tal proposito si può osservare è che, allo stato, gli enti di autonomia – se si esclude il caso dell'ICI e della TARSU - non sono

amministrativamente attrezzati per esercitare una loro diretta capacità di accertamento e che potrebbe, peraltro, essere costoso ed inefficiente che l'acquisiscano muovendosi in ordine sparso.

Nella logica di un federalismo efficiente (e cooperativo), sarebbe invece auspicabile consentire agli enti di autonomia di avvalersi degli strumenti amministrativi già disponibili, in un quadro di convenzioni opportunamente coordinate.

**IL RELATORE**

F.to Maurizio PALA

**IL PRESIDENTE**

F.to Francesco STADERINI

**I CORRELATORI**

F.to Luigi MAZZILLO

F.to Enrico FLACCADORO

Depositata in Segreteria il 22 luglio 2005

**IL DIRIGENTE**

F.to Antonino FUSCO