

circa 25.000 mld, più dell'1% del PIL) hanno consentito di correggere una crescita del gettito tendenziale superiore alle attese e che, in assenza di tali sgravi, avrebbe segnato nel 2000 una elasticità media rispetto al PIL superiore a 1,2. L'azione in campo fiscale è l'effetto combinato di due distinti indirizzi strategici: da un lato, l'attuazione e il completamento del riordino tributario con riguardo all'allargamento delle basi imponibili delle imposte dirette, all'introduzione delle nuove modalità di accertamento (studi di settore), all'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti ai fini tributari e contributivi, al miglior funzionamento dei meccanismi tributari e, in generale, al perseguimento di un maggior grado di efficacia e di efficienza dell'azione dell'Amministrazione. Dall'altro, la realizzazione delle linee di riforma del sistema per la parte che attiene alla graduale attenuazione dell'onere fiscale su imprese e famiglie, alla perequazione del carico tributario, all'avvio del decentramento.

E', peraltro, ancora da dipanare il groviglio dei consuntivi di entrata del 2000, prodotto da rilevanti modifiche nei criteri di classificazione e dall'ingiustificabile presenza di molteplici versioni di fonte pubblica. In esso tendono a confondersi, con riguardo alle risultanze dello scorso anno, fattori espansivi di diversa natura e diverso grado di permanenza nel tempo. Una crescita economica e un'inflazione superiori alle previsioni iniziali hanno contribuito alla lievitazione del gettito tributario, per la quota di imposte che ne trae vantaggio senza sfasamenti temporali.

Anche l'eccezionale progresso dei corsi azionari del 1999 si è riflesso in una esplosione delle entrate sostitutive del 2000, ben superiore alle attese.

Non vi è dubbio, tuttavia, che una quota significativa del maggior gettito tributario sia da attribuire ai positivi esiti degli interventi di acquisizione di base imponibile (ricompresi nella definizione allargata e non tecnica di "lotta all'evasione"). Così pure si deve rilevare che tale espansione delle entrate ha consentito, nel rispetto degli obiettivi fondamentali di finanza pubblica, di destinare risorse non irrilevanti dapprima a ridurre lo squilibrio rispetto all'Europa in materia di tassazione delle imprese e, successivamente, ad affrontare il tema della riduzione della pressione fiscale e del "cuneo fiscale" sulle famiglie.

L'apprezzamento espresso, a più riprese, dalla Corte sul riordino dell'amministrazione finanziaria e sui ritorni in termini di recupero di gettito tributario,

non ha tuttavia impedito di avanzare tempestivamente rilievi critici – nella sede propria di verifica della copertura finanziaria – sulle modalità di attuazione dei provvedimenti di sgravio fiscale dell'autunno scorso, soprattutto per la ricordata indisponibilità di informazioni e analisi approfondite sul peso dei diversi fattori alla base dell'espansione delle varie categorie di imposta.

1.2 Le oscurità relative all'andamento delle entrate costituiscono solo uno dei motivi di grave insufficienza delle informazioni sui conti pubblici. Più volte la Corte, nelle Relazioni sul rendiconto dello Stato come in sede di audizioni parlamentari, ha avuto modo di rilevare le carenze e le inadempienze in materia di trasparenza e di raccordabilità dei conti. In particolare, nella Relazione dello scorso anno, si segnalava come lo stesso passaggio dai vecchi criteri di contabilità nazionale al nuovo sistema (SEC 95) costituisca, nella fase di prima attuazione, un ulteriore fattore di complicazione e di oscurità nel raccordo tra i bilanci dello Stato e degli altri enti delle Amministrazioni pubbliche e i corrispondenti conti economici, elaborati in contabilità nazionale e alla base del conto delle Amministrazioni pubbliche, il conto rilevante per le verifiche comunitarie. L'introduzione del criterio contabile della competenza economica, richiesto dal Sistema europeo di contabilità nazionale (SEC 95), si traduce, infatti, in motivo di maggiore scostamento – rispetto al passato – tra i consuntivi (di cassa o di competenza giuridica) e i conti elaborati dall'ISTAT. Il raccordo tra rendiconto dello Stato e contabilità nazionale è reso pubblico – e già prospetta una lunga lista di correzioni da apportare al consuntivo di cassa – ma resta non decifrabile nella componente che determina il passaggio alla competenza economica. Il progresso conseguito in questi ultimi anni, certamente non trascurabile, attiene soltanto all'adozione, in sede di bilancio statale, della classificazione economica e funzionale utilizzata in sede di contabilità nazionale. La gestione del bilancio seguita, invece, ad operare secondo i principi della contabilità di Stato, alla quale restano finora estranei i criteri della competenza economica.

Una zona d'ombra più densa si estende sui conti degli enti locali e delle Regioni, per i quali non è disponibile alcuna informazione di raccordo tra i consuntivi assunti a base delle elaborazioni di contabilità nazionale e i conti economici SEC 95.

Tale situazione — oltre a porre limiti oggettivi di decifrazione dei risultati di consuntivo di finanza pubblica — concorre ad accentuare i rischi di imprecisione nell'interpretazione delle informazioni infrannuali sui conti pubblici; informazioni, peraltro, essenziali ai fini del controllo e della verifica della convergenza verso gli obiettivi programmatici.

Alla disponibilità in corso d'anno di rilevazioni mensili (o trimestrali) sul fabbisogno finanziario di cassa del Settore Statale e sui conti di cassa degli altri principali enti del settore pubblico non si accompagna, finora, alcun elemento informativo sui corrispondenti andamenti dei conti economici, rilevanti per il rispetto degli obiettivi concordati in sede UE.

L'elevata e crescente variabilità degli scostamenti tra i due tipi di conti si traduce, di conseguenza, in una sostanziale imprevedibilità dei riflessi degli indicatori infrannuali sui consuntivi annuali di contabilità nazionale. E' alto il rischio di pervenire, in corso d'anno, a valutazioni — tanto allarmistiche quanto rassicuranti — che non trovino poi conferma nei dati di consuntivo di contabilità nazionale. Occorre rimuovere la lentezza con la quale si è finora proceduto nell'attuazione delle nuove norme di contabilità di Stato, in materia di raccordabilità e trasparenza dei conti pubblici.

Occorre accrescere le informazioni di raccordo tra i diversi conti e accelerare il percorso di introduzione di rilevazioni trimestrali dei conti delle Amministrazioni pubbliche.

La presente Relazione affronta, nel capitolo sul bilancio dello Stato, ulteriori aspetti problematici che attengono alle insufficienze del quadro informativo, che pongono serie difficoltà di lettura del rendiconto. Si tratta, in parte, di aspetti già posti in rilievo in precedenti occasioni (la molteplicità delle definizioni delle grandezze contabili, lo scostamento crescente tra rendiconto e consuntivo al netto di regolazioni debitorie e poste affini, le lacune e le oscurità specifiche dei consuntivi di entrata) e, in parte, di complicazioni relative al rendiconto 2000 (in particolare, la difficoltà di effettuare un opportuno raffronto tra le risultanze del 2000 e quelle degli esercizi precedenti, a causa delle ricordate modifiche introdotte nei criteri di classificazione e nella indisponibilità di una serie storica omogenea).

Su tali aspetti, la Corte sollecita un forte impegno delle amministrazioni competenti (Ragioneria Generale dello Stato e ISTAT), al fine di superare i gravi ritardi sin qui registrati.

1.3 La spesa complessiva di Regioni, province, comuni e amministrazioni minori è aumentata nel 2000 del 4,5%; la spesa corrente al netto degli interessi del 4,9%, contro una crescita del 3,4% di quella totale delle amministrazioni pubbliche.

Si segnala, in particolare, la dinamica accentuata dei consumi intermedi (5,5%) e delle prestazioni sociali in natura (7,3%) che si riferiscono, rispettivamente, agli acquisti di beni e servizi e alla spesa sanitaria.

L'incidenza della spesa delle amministrazioni locali è aumentata significativamente sul totale della spesa pubblica: dal 25% circa dell'inizio degli anni novanta a poco meno del 30% nel 2000.

E' in tale prospettiva che si inquadra la scelta di attivare strumenti intesi a coinvolgere le Amministrazioni locali nel perseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica adottati in sede europea.

In proposito, le ultime tre leggi finanziarie hanno introdotto e poi più volte modificato il Patto di stabilità interno, con il quale si è inteso estendere alle regioni e agli enti locali i vincoli e gli obblighi che derivano dall'adesione dell'Italia al Patto di stabilità e crescita.

Con la Finanziaria per il 2000 sono state disposte modifiche rilevanti al Patto nella direzione di un minor rigore dei vincoli di bilancio.

Anche con riguardo al 2000 si è riproposta la difficoltà di una verifica rigorosa e completa sui risultati della nuova versione del Patto. Il Ministero del tesoro — l'istituzione preposta al monitoraggio — si è limitato ad informare del raggiungimento degli obiettivi da parte di Province e Comuni, senza rendere note le analisi alla base di tale valutazione. E' stato rinviato il giudizio sui risultati relativi alle Regioni.

Con riguardo a queste ultime, la Corte ha effettuato un puntuale riscontro dell'applicazione del Patto di stabilità interno, attraverso la richiesta delle specifiche schede alle singole Regioni.

Di tale scrutinio si dà conto nella Relazione sulla gestione delle Regioni a statuto ordinario, recentemente approvata.

Ne emerge una valutazione di sostanziale raggiungimento degli obiettivi del Patto per il comparto nel suo complesso, pur con scostamenti non irrilevanti tra le diverse Regioni. Tale risultato è stato facilitato dall'esclusione della spesa sanitaria dalle regole di controllo e dalla facoltà di applicare retroattivamente all'intero biennio 1999-2000 la disciplina più favorevole sulla definizione dei saldi.

Permangono le riserve sollevate dalla Corte su uno strumento di controllo che appare, allo stesso tempo, troppo complesso e poco efficace nel controllo diretto della dinamica delle spese regionali.

1.4 Il fabbisogno del Settore statale nel 2000 ha registrato un peggioramento di circa 18.000 mld rispetto al 1999, sfiorando i 50.000 mld. Tale risultato è l'effetto di un fabbisogno del bilancio statale di circa 62.000 mld (10.000 più che nel 1999) e di un avanzo delle gestioni di tesoreria di poco inferiore ai 13.000 mld (quasi 29.000 mld meno che nel 1999).

Il livello del fabbisogno del Settore statale – che nel 1998 era allineato con l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e nel 1999 ne era rimasto al di sotto per circa 6.000 mld – ha segnato, nel 2000, un ampio divario, sopravanzando l'indebitamento di circa 15.000 mld.

E' stato osservato come tale scostamento sia il più consistente degli ultimi dieci anni, pur in un contesto di grande variabilità del rapporto tra le due grandezze.

Le ragioni della differenza tra i due saldi risiedono, essenzialmente, nelle operazioni relative alle attività finanziarie (che concorrono alla formazione del fabbisogno e non dell'indebitamento), nella definizione del settore (più ristretta per il Settore statale) e – da quando è stato adottato il SEC 95 – nei diversi criteri contabili (di cassa per il fabbisogno, di competenza per l'indebitamento). La rilevazione delle emissioni di passività finanziarie degli enti consente di disporre in corso d'anno, con continuità, di indicatori sull'andamento del fabbisogno del settore statale, stimato dal lato della copertura finanziaria. D'altra parte, le regole comunitarie impongono il riferimento all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Come già ricordato, è assai arduo anticipare quali saranno i riflessi sull'indebitamento (rilevato solo come consuntivo annuale) delle tendenze registrate dal fabbisogno. E' di ostacolo, infatti, l'elevata mutevolezza delle operazioni che, di anno in anno, possono determinare gli scarti tra i due saldi.

Con riferimento al 2000, l'ampiezza dello scostamento è riferibile, in misura rilevante, all'accelerazione dei rimborsi dei crediti di imposta (pressochè sospesi negli anni precedenti) e allo slittamento dei proventi connessi alla "cartolarizzazione" dei crediti Inps, operazioni peggiorative del fabbisogno e non dell'indebitamento, la prima in virtù del criterio di registrazione per competenza economica (che richiede la contabilizzazione dei rimborsi nel momento delle richieste dei contribuenti e non dell'effettivo esborso), la seconda in quanto si tratta di una partita finanziaria, esclusa per definizione dal calcolo dell'indebitamento.

Nei primi quattro mesi del 2001 il fabbisogno del Settore statale ha registrato una forte accelerazione, superando per quasi 20.000 mld il livello riscontrato nello stesso periodo del 2000. Alla base di tale risultato vi è, essenzialmente, la caduta del gettito tributario per "capital gain" (minori introiti per oltre 13.000 mld). Non sono disponibili informazioni sufficienti per proiettare tale tendenza sull'intero anno né per trarne valutazioni affidabili sui riflessi sull'indebitamento netto di contabilità nazionale. Sono state, in proposito, avanzate valutazioni affatto divergenti e non verificabili.

Si conferma l'urgenza di porre riparo ad una situazione di grave regresso e di inadempienza nello stato dell'informazione di finanza pubblica, non compatibile con la serietà degli impegni sottoscritti nella sede europea.

Pur tenendo conto di queste carenze i dati pervenuti sul fabbisogno del settore statale nei primi mesi 2001 possono costituire un indicatore di allarme. La Corte ha posto in rilievo dinanzi al Parlamento, con le audizioni sul Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2001-2004 e sul disegno di legge finanziaria 2001 e con il referto sulla copertura della decisione di bilancio 2001, elementi di rischio e punti critici rilevanti (controllo del patto di stabilità e crescita interno, spesa sanitaria, risparmi per acquisto di beni e servizi, proventi delle dismissioni immobiliari, continuità e carattere strutturale di talune entrate tributarie). Il monitoraggio e controllo degli andamenti del settore statale e la rigorosa e tempestiva misurazione del loro impatto

sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni appaiono elementi necessari del governo dell'economia nella seconda parte del 2001.

1.5 Il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato fortemente condizionato dalle rigide scadenze poste in sede europea ai fini dell'ingresso nell'Unione economica e monetaria. Il rispetto di tali scadenze ha, infatti, impresso, in una prima fase, una straordinaria accelerazione alle manovre correttive del disavanzo, per poi lasciare spazio progressivamente ad una inversione di segno delle leggi finanziarie, orientate nell'ultimo biennio più a sostenere la ripresa della crescita economica e ad allentare il carico tributario che a correggere i saldi tendenziali, ormai sotto controllo.

Questa modifica di rotta negli ultimi anni trova conferma negli indicatori di finanza pubblica.

Nel 1995 e nel 1996 l'indebitamento netto è ancora superiore al 7% del PIL, mentre l'intransigente richiesta della Germania – adottata dagli organi comunitari – pone, per l'ingresso nell'UEM, la condizione del raggiungimento di un disavanzo non superiore al 3% già nel 1997, che per l'Italia significa più che dimezzare il deficit in un solo anno ovvero operare una sua riduzione dell'ordine di 70.000 mld.

La manovra di bilancio per il 1997 viene, pertanto, fortemente potenziata affiancando agli interventi di carattere strutturale misure straordinarie sia sul fronte delle entrate (la tassa per l'Europa) che sul fronte della spesa (i ferrei controlli di cassa su amministrazioni ed enti centrali e periferici).

A fine 1997 il disavanzo è persino inferiore al *target* di Maastricht (2,7%), in virtù degli interventi adottati ma anche degli immediati consistenti riflessi positivi sui tassi di interesse e, quindi, sull'onere per il servizio del debito.

Il prezzo per il raggiungimento in tempo utile del traguardo europeo è costituito da un'impennata della pressione fiscale, che nel 1997 raggiunge il punto massimo del decennio (44,5%). Le spese totali delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al PIL, scendono di oltre due punti (dal 52,9 del 1996 al 50,7% del 1997), per effetto della forte flessione degli oneri per interessi. La spesa primaria corrente risulta, invece, in lievissima crescita, nonostante la comprovata incisività dei controlli di cassa. L'avanzo primario raggiunge il massimo del decennio (6,7%).

Gli anni successivi vedono realizzarsi un percorso nel quale le misure di tipo straordinario sono progressivamente sostituite con correzioni strutturali di dimensioni rapidamente decrescenti, in virtù delle più favorevoli proiezioni tendenziali di finanza pubblica e, soprattutto, dell'avvenuto innesco del circolo virtuoso tra flessione del disavanzo e riduzione dei tassi di interesse. La spesa per interessi, infatti, continua a diminuire, in quota di PIL, dal 9,4% del 1997 al 6,5 del 2000.

L'avanzo primario ripiega su valori più contenuti (intorno al 5% in ciascuno degli anni 1998-2000), ma sempre elevatissimi nel confronto europeo. La pressione fiscale si riduce complessivamente di circa due punti rispetto al 1997, tornando nel 2000 sul livello del 1995. Inizia con i D.P.E.F. 1998 e 1999 un indirizzo di interventi programmatici con i quali, anche in attuazione della riforma fiscale connessa alle deleghe del 1997, è iniziato il processo di riequilibrio del carico fiscale e contributivo e di sostegno della ripresa economica.

*1.6* L'azione di finanza pubblica deve muoversi nel sentiero angusto dei parametri imposti dal "Patto di stabilità" e, per altro verso, nelle direzioni di un intervento pubblico sempre più mirato al sostegno dell'attività produttiva e dell'occupazione, alla riduzione della pressione fiscale e al miglioramento delle spese in termini di equità ed efficacia.

La stabilizzazione dei conti pubblici non ha più la esclusiva centralità degli anni trascorsi. Gli obiettivi di medio periodo assunti con il Programma di stabilità e crescita - e sostanzialmente condivisi da istituti di previsione e dagli organismi internazionali - evidenziano che, nell'arco di pochi anni e senza interventi correttivi di dimensioni significative, dovrebbe realizzarsi anche in Italia l'inversione di tendenza da una situazione di disavanzo ad un avanzo strutturale. L'avanzo primario resterebbe solidamente al di sopra del 5% del PIL; l'onere per interessi, in flessione, offrirebbe ancora un dividendo da utilizzare per la realizzazione degli interventi di riqualificazione di entrate e spese; il rapporto debito/PIL scenderebbe al di sotto del 100%. L'aggiustamento si realizzerebbe in un quadro di ulteriore contenimento del peso del settore pubblico sull'economia, vale a dire con una riduzione di incidenza sia della spesa pubblica che delle entrate. I margini di incertezza connessi ad un quadro



programmatico siffatto – e che, riproposti di recente all'attenzione, attengono a rischi circa il rallentamento della crescita economica, la dinamica inflazionistica, le pressioni sui tassi di interesse e la tenuta degli strumenti di controllo di alcune componenti della spesa – non appaiono tali da riproporre il pericolo di un ricorso affannoso a manovre correttive delle dimensioni sperimentate negli anni novanta.

Il grado di flessibilità rispetto al vincolo del pareggio e i limiti entro i quali la valutazione dei conti pubblici può tener conto del criterio dei "disavanzi strutturali" (per evitare il rischio di politiche fiscali procicliche in fasi di riduzione del ritmo di crescita) sono sottoposti alla valutazione dell'Unione Europea e sono oggetto di discussione nelle organizzazioni internazionali e nella letteratura economica.

In una fase caratterizzata dal ricorso crescente ad azioni selettive di riqualificazione della spesa e delle entrate e ad indirizzi di politica economica per l'accelerazione dello sviluppo, comune a tutti i paesi europei dopo la conclusione della corsa verso il traguardo della moneta unica, si deve prendere atto di un divario sfavorevole per l'Italia per i più ristretti spazi di utilizzazione del bilancio in direzione di dette finalità. Il corridoio entro il quale dovrà necessariamente muoversi la finanza pubblica, in Italia, nei prossimi anni, appare chiaramente delimitato.

Il percorso programmatico diretto a conseguire, allo stesso tempo, gli obiettivi di saldo imposti dal Trattato e una significativa riduzione del livello sia delle entrate che delle spese appare condivisibile ma richiederà scelte non facili.

L'esigenza di mantenere elevato l'avanzo primario (le spese per interessi in rapporto al PIL sono ancora quasi il doppio della media europea) rende necessario che i programmi di riduzione delle entrate siano più che compensati dagli interventi di contenimento della spesa primaria.

D'altra parte, una quota crescente di risorse deve certamente essere riservata agli investimenti pubblici e, in generale, alle spese in conto capitale, particolarmente sacrificate negli anni del risanamento. Si tratta, pertanto, di operare sul fronte della spesa corrente primaria.

Come, in quali direzioni e per quali importi è possibile realizzare, nella situazione italiana, un realistico programma di riduzioni della spesa corrente al netto degli interessi?

Nel campo delle prestazioni sociali, attraversato negli anni novanta da riforme di struttura ed interventi occasionali, le limitate risorse reperibili, nel breve-medio periodo, in virtù dei necessari correttivi diretti a completare e ad accelerare il riordino del sistema pensionistico, potrebbero essere assorbite dalle esigenze derivanti dalla naturale lievitazione di bisogni legati all'invecchiamento della popolazione (sanità e assistenza) e dai nuovi problemi del mercato del lavoro.

La questione della sanità pubblica — comune a molti paesi occidentali — si misura con serie difficoltà di controllo della dinamica delle spese, in un contesto reso più complesso dall'intreccio con l'avvio del federalismo. L'esclusione della spesa sanitaria dagli aggregati rilevanti per il Patto di stabilità interno riflette la necessità di definire con maggiore ponderatezza soluzioni a problemi complessi, quali i rapporti tra autonomia regionale e vincoli generali di finanza pubblica, la determinazione di criteri ragionevoli di fissazione delle prestazioni sanitarie uniformi e la messa a punto di meccanismi collaudati di definizione delle dotazioni finanziarie necessarie. Tutto ciò in una situazione comparata che vede la spesa sanitaria in Italia assorbire una quota relativamente contenuta del prodotto interno lordo e la componente pubblica nettamente al di sotto della media occidentale.

Si assottigliano, pertanto, gli spazi di manovra per una azione di breve-medio periodo di contenimento della spesa corrente primaria.

Risparmi di qualche rilievo potranno essere ottenuti da accorte politiche di riordino, razionalizzazione e riduzione di oneri nel settore del pubblico impiego; così come sono da perfezionare e accelerare gli interventi di riorganizzazione delle politiche di acquisto di beni e servizi da parte dell'Amministrazione centrale e, soprattutto, degli enti periferici. Pesa, peraltro, l'incognita dei riflessi in tali comparti dell'attuazione del decentramento amministrativo, nel quale al potenziamento delle autonomie dovrà corrispondere una coerente riduzione degli oneri gravanti sull'Amministrazione centrale, al fine di scongiurare un aggravio complessivo dei costi.

Non sembra, tuttavia, che tali risparmi possano assumere dimensioni sufficienti ad assicurare le risorse finanziarie necessarie per le esigenze di alleggerimento del carico tributario e di sostegno dello sviluppo economico.

Un non breve periodo di politiche monetarie e fiscali restrittive ha, d'altronde, prodotto certamente effetti negativi di rilievo sul tasso effettivo di crescita economica, ma, in misura ancora più pesante, sul tasso potenziale. E ciò in ragione del forte sacrificio che gli anni del risanamento finanziario hanno richiesto allo sviluppo degli investimenti, ai programmi di adeguamento della capacità produttiva, agli interventi di ammodernamento dell'apparato industriale e dei servizi.

Risorse crescenti dovranno, dunque, essere concentrate in queste direzioni, dopo il non eludibile sacrificio (attuato attraverso restrizioni in termini di cassa) reso necessario, negli anni del recente passato, a causa dell'obiettiva difficoltà di garantire l'obiettivo prioritario e non derogabile del rispetto dei parametri di Maastricht.

In un orizzonte di breve periodo, peraltro, non potranno ragionevolmente esplicarsi a pieno gli effetti di tali azioni di rilancio; e, pertanto, limitate appaiono le possibilità di trarre risorse finanziarie aggiuntive da una forzatura dei ritmi di crescita economica che, oltre ad essere vincolati dal contesto internazionale, incontrerebbero il limite interno di una ridotta capacità di adeguamento dell'offerta produttiva, connessa alle caratteristiche strutturali del sistema industriale. In tale contesto, va osservato come i primi segni di riattivazione dell'azione pubblica di sostegno diretto e indiretto agli investimenti mostrino il grave limite di una destinazione indifferenziata al rilancio della domanda, senza la necessaria applicazione di più rigorosi criteri di selezione delle iniziative in direzione della modifica del nostro debole modello di specializzazione produttiva.

## **2. La politica di bilancio per il 2000.**

2.1 Con il D.P.E.F. 2000/2003 e, successivamente, con la nota di aggiornamento al D.P.E.F. e la Relazione previsionale e programmatica del settembre 1999 il Governo definiva le prospettive di medio periodo con riguardo alle grandezze economiche e agli obiettivi finanziari.

Lo scenario macroeconomico prevedeva:

– la graduale accelerazione della crescita del PIL in termini reali (dal 2,2% del 2000 al 2,9% del 2003);

– il mantenimento dell'obiettivo di contenimento dell'inflazione, il cui tasso programmato era previsto scendere all'1,2% nel 2000, stabilizzandosi all'1% negli anni successivi;

– una ripresa apprezzabile dell'occupazione, con tassi di crescita dello 0,8% nel 2000 e dello 0,9% nel triennio successivo.

Quanto alle prospettive di finanza pubblica, il D.P.E.F del giugno 1999 fissava, per il 2000, l'obiettivo di indebitamento netto all'1,5% del PIL, con un avanzo primario pari al 5,0% e una spesa per interessi del 6,5% (correlata ad un tasso di interesse sui BOT annuali del 3,7% a fine anno).

Nel settembre 1999, la Relazione Previsionale e Programmatica e la Nota di aggiornamento, mentre riconfermavano gli obiettivi programmatici del D.P.E.F. in termini di indebitamento netto della P.A. e di avanzo primario, registravano una evoluzione tendenziale dei conti pubblici più favorevole del previsto per effetto della revisione in aumento del gettito tributario, stimato in 9.300 mld per il 2000 (9.500 mld sia per 2001 che per il 2002 e 10.500 mld per 2003).

Il miglioramento tendenziale dell'avanzo primario non era, tuttavia, destinato a ridurre le dimensioni quantitative della manovra correttiva delineata in sede di D.P.E.F., ma invece a sgravi fiscali aggiuntivi rispetto a quelli già previsti.

In conclusione, la politica di risanamento dei conti pubblici mirava, per il quadriennio 2000-2003, a conseguire i seguenti principali risultati:

– una graduale riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL, dall'1,5% nel 2000 al sostanziale pareggio nel 2003;

– un avanzo primario elevato e crescente, superiore al 5% in quota di PIL alla fine del periodo,

– il proseguimento della tendenza alla riduzione dell'onere per interessi sul debito (dal 6,6 al 5,3% tra il 2000 e il 2003);

– il contenimento del rapporto debito/PIL (dal 111,7% del 2000 al 100% del 2003).

2.2 Per il conseguimento di tali obiettivi il D.P.E.F. 2000-2003 prevedeva una manovra correttiva per il 2000 pari a 15.000 mld, 11.500 dei quali necessari per correggere l'evoluzione tendenziale dei saldi, mentre 3.500 mld erano destinati ad "interventi per la crescita".

Come si è detto, peraltro, il più favorevole andamento del gettito tributario ha indotto a rivedere le previsioni tendenziali di finanza pubblica, aumentando l'incidenza delle entrate rispetto al PIL dello 0,4% per ciascuno degli anni 2000-2003.

Di conseguenza sono state stimate – mantenendo fermi i menzionati obiettivi programmatici – risorse aggiuntive (stimate in 9.300 mld per il 2000) in virtù delle quali gli interventi finalizzati a sostenere la crescita sono passati dagli originari 3.500 mld a 12.800 mld.

La manovra per il 2000 – contenuta nella sola legge finanziaria a seguito delle modifiche normative introdotte dalla legge n. 208/99 e approvata dal Parlamento senza sostanziali variazioni – si articolava, con riguardo alla composizione degli interventi, prevedendo misure di contenimento della spesa corrente dirette ad assicurare circa 11.000 mld, mentre la parte restante (4.000 mld) avrebbe dovuto derivare dalle entrate extratributarie e, in particolare, dai proventi attesi dalle dismissioni immobiliari.

Per quanto attiene agli interventi per la crescita, le valutazioni ufficiali prevedevano 1.500 mld di maggiori spese in conto capitale, peraltro di difficile riscontro perché da rapportare a forme di finanziamento anche estranee al bilancio dello Stato. Circa 1.400 mld sarebbero stati destinati a maggiori spese correnti (compresi gli oneri dei contratti del pubblico impiego), mentre lievemente inferiori al previsto sarebbero stati gli sgravi fiscali comprensivi delle risorse provenienti dal miglioramento dell'avanzo tendenziale (circa 9.700 mld invece dei previsti 10.300 mld).

Considerando le modifiche introdotte dal Parlamento, venivano disposti provvedimenti che, nel complesso, implicavano una riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche di circa 2.400 mld nel 2000, determinata da un contenimento della spesa per circa 8.300 mld e da maggiori entrate per oltre 6.700 mld, oltre che dagli effetti attesi dal monitoraggio delle condizioni reddituali effettuato dall'INPS.

Gli interventi per lo sviluppo sono stati destinati, quasi per intero, agli sgravi fiscali (circa 12.000 mld), riguardando, invece, in misura trascurabile l'aumento delle spese produttive.

Con riguardo agli interventi di contenimento, le misure dal lato delle entrate poggiavano interamente sul potenziamento del programma di dismissioni degli immobili degli enti previdenziali e dello Stato, da realizzare anche in deroga alle norme di contabilità, e sul collocamento delle quote di fondi immobiliari costituiti attraverso l'apporto di immobili dello Stato. Le maggiori entrate attese per il 2000 erano state quantificate in 4.000 mld.

Quanto poi agli interventi di contenimento della spesa corrente, circa un terzo dell'importo atteso avrebbe dovuto essere assicurato dal rafforzamento delle disposizioni relative al Patto di stabilità interno, in forza del quale è stato richiesto a regioni, province e comuni di concorrere alla riduzione dell'indebitamento netto della P.A. per una quota pari a non meno dello 0,1% annuo del PIL, equivalente a circa 2.200 mld oltre al recupero sul 2000 dei risparmi non conseguiti dagli enti territoriali nel primo anno di applicazione del patto (circa 1.100 mld).

Poco meno di 2.400 mld erano, poi, attesi dai tagli dei c.d. "consumi intermedi" della P.A. per effetto, soprattutto, del rinvio al 2001 delle riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata (1.100 mld) e dell'ulteriore contenimento del 5% degli acquisti di beni e servizi che — unitamente alla prevista razionalizzazione delle procedure di acquisto — avrebbe dovuto assicurare un risparmio di circa 900 mld.

Nel settore del pubblico impiego, gli interventi di contenimento prevedevano, per il 2000, una nuova disciplina delle autorizzazioni alle assunzioni (emanate dal Consiglio dei ministri ogni semestre), il blocco del "turn over" ed un taglio non inferiore all'1%, rispetto al 31 dicembre 1999, del personale della scuola.

I cosiddetti "interventi per la crescita" erano costituiti, in primo luogo, da riduzioni delle entrate concentrate essenzialmente sulle imposte dirette. In tale ambito, gli interventi più significativi riguardano la riduzione dell'aliquota del secondo scaglione IRPEF e l'aumento di numerose deduzioni e detrazioni, nonché la riduzione dell'acconto IRPEF che da solo era atteso determinare minori entrate per 2.200 mld,

compensate da equivalenti maggiori entrate nel 2001. Nell'ambito delle imposte indirette, importanza predominante assume la riduzione dell'IVA nel settore edilizio.

2.3 Secondo le valutazioni governative, la manovra restrittiva della legge finanziaria per il 2000 avrebbe dovuto avere effetti in larga misura permanenti con riguardo ai tagli della spesa corrente, mentre le alienazioni immobiliari si sarebbero esaurite nel primo biennio assicurando complessivamente 8.000 mld.

In sostanza, quasi la metà dell'intera manovra correttiva (7.300 mld su 15.000) sarebbe derivata dalla forte accelerazione dei programmi di dismissioni immobiliari e dal rafforzamento del patto di stabilità interno. In sede di esame dei contenuti della manovra di bilancio per il 2000, la Corte - chiamata ad esprimersi nella consueta audizione parlamentare - manifestò perplessità sulla capacità di conseguire i risultati affidati ai due principali strumenti di intervento: il patto di stabilità interno e le dismissioni immobiliari.

Con riguardo al primo, i dubbi espressi dalla Corte trovavano sostegno nell'esito insoddisfacente nel primo anno di applicazione che, pur in assenza di rendicontazioni ufficiali, era confermato dalle analisi condotte dalla stessa Corte.

Quanto alle dismissioni immobiliari degli enti previdenziali e dello Stato (contabilizzate in 4.000 mld per il 2000 ed altrettanti per il 2001) si osservava trattarsi di una linea di intervento non nuova e che, peraltro, aveva al momento conseguito risultati del tutto irrilevanti. Una revisione radicale dei meccanismi normativi - basata sull'introduzione di elementi di flessibilità, sull'utilizzo su vasta scala dello strumento dei fondi immobiliari, sulla previsione di procedure alternative - non è sembrata alla Corte sufficiente per consentire una rapida eliminazione di tutti gli ostacoli legati alle carenze amministrative ed alle condizioni del patrimonio immobiliare pubblico. In altri termini, proprio il necessario riferimento ad un orizzonte di breve periodo induceva a giudicare la stima governativa come una previsione ad alto rischio, quanto meno nel *quantum* atteso.

Pur in assenza di puntuali informazioni di consuntivo sugli esiti conseguiti nel 2000, appare certo che le dismissioni immobiliari (così come il Patto di stabilità interno)

non hanno prodotto i risultati attesi in termini di miglioramento del saldo del conto delle Amministrazioni pubbliche.

E, tuttavia, il 2000 si è chiuso con un sostanziale rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Si ripropone, al riguardo, la questione non nuova dello squilibrio rilevabile tra la sovrabbondanza di valutazioni e di dibattito nella fase della presentazione e dell'approvazione parlamentare delle manovre di bilancio (e, in generale, degli interventi di "fiscal policy) e l'assoluta carenza di analisi dirette a verificare ex post il funzionamento e la resa dei provvedimenti adottati.

Il compito istituzionale della Corte - che non è produttore, ma solo utilizzatore di dati economici e finanziari - è reso arduo da tali lacune informative.

In tal modo è difficile stabilire quanto del conseguimento degli obiettivi sia riferibile alla puntuale realizzazione degli interventi correttivi approvati e quanto alla favorevole evoluzione di fattori diversi.

Come già ricordato, nel 2000 il parziale insuccesso della manovra correttiva ha trovato compensazione nei molteplici menzionati elementi di miglioramento dei saldi finanziari, primo tra tutti l'andamento particolarmente favorevole delle entrate tributarie.

2.4 Nel quadro degli "interventi per la crescita" - che costituiscono il tratto innovativo delle manovre di bilancio successive alla lunga fase del risanamento finanziario - merita di essere segnalato l'approccio adottato nei documenti programmatici, che non appare soddisfacente sul piano metodologico.

Secondo le indicazioni già contenute nel D.P.E.F. 2000-2003, gli effetti della manovra di bilancio per il 2000 avrebbero dovuto determinare una spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche (Stato, regioni, comuni e province ed altri enti) pari a 1.500 mld nel 2000, a 3.000 mld nel 2001 e a 5.000 mld sia nel 2002 che nel 2003.

E' da osservare, in proposito, che il passaggio dal criterio delle "politiche invariate" a quello della "legislazione vigente" nella costruzione delle proiezioni tendenziali incide notevolmente proprio sul profilo delle spese in conto capitale, per le quali - a differenza del passato - le proiezioni stesse incorporano solo limitatamente i