

rifinanziamenti delle leggi permanenti e pluriennali di spesa, che, pertanto, sono ora ricompresi nelle manovre di bilancio.

Alle future leggi finanziarie sono, pertanto, affidati i più ambiziosi obiettivi programmatici di sviluppo della spesa in conto capitale, che il D.P.E.F. indicava, in termini di PIL, in un aumento dell'incidenza dal 4% del 2000 al 4,6% del 2003.

La scelta di fissare gli obiettivi della spesa di investimento in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche solleva alcuni interrogativi. In primo luogo, si deve sottolineare che la registrazione degli investimenti nel conto della P.A. non può che basarsi, allo stato attuale, sui dati dei pagamenti risultanti dai consuntivi dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, poiché non è ancora disponibile la contabilità per stati di avanzamento delle opere che consentirebbe una registrazione più coerente con il criterio della competenza economica cui si ispira il SEC 95.

A parte l'inevitabile approssimazione del dato di cassa come indicatore degli investimenti attivati dalle autorizzazioni delle leggi finanziarie (essendo, come è noto, i pagamenti riferibili anche a opere già eseguite), resta il problema di disporre di informazioni in grado di raccordare le diverse forme di finanziamento degli investimenti iscritti in competenza al livello atteso delle realizzazioni.

Tale esigenza era stata, del resto, già prospettata con la risoluzione parlamentare di approvazione del D.P.E.F. che, al punto G4, richiedeva, per la spesa in conto capitale, la presentazione di un "prospetto riepilogativo" sugli effetti finanziari - in termini di bilancio dello Stato, di settore statale e di conto delle pubbliche amministrazioni - attesi da ciascuna disposizione dell'articolato della legge finanziaria e degli stanziamenti previsti nella tabella.

Tale richiesta risulta finora disattesa.

2.5 Il "Programma di stabilità dell'Italia", presentato dal Governo nel dicembre 1999, registrava il peggioramento in atto nella dinamica dell'inflazione e dei tassi di interesse, procedendo all'aggiornamento delle previsioni di medio periodo.

Il tasso di crescita di prezzi al consumo è stato così elevato di 0,5 punti percentuali sia per il 2000 che per il triennio successivo ed è stata ipotizzata una tendenza crescente dei tassi di interesse (dal 3,7 al 5% tra fine 1999 e 2003 per i tassi

sui BOT a 12 mesi). Tali modifiche non sono state, peraltro, ritenute tali da produrre implicazioni significative sugli obiettivi di finanza pubblica per il 2000 e, di conseguenza, neppure sulla manovra di riequilibrio dei conti pubblici contestualmente approvata dal Parlamento.

La Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2000, alla luce dei consuntivi per il 1999, procedeva a riesaminare le previsioni di finanza pubblica per il 2000, confermando l'obiettivo di indebitamento netto all'1,5% del PIL e modificando limitatamente in aumento le stime dell'avanzo primario e delle spese per interessi.

Solo in occasione della presentazione del D.P.E.F. 2001-2004 (giugno 2000), la revisione al rialzo della crescita del prodotto (dal 2,2 al 2,8%) si traduceva in un miglioramento degli obiettivi 2000 con riguardo sia all'indebitamento netto (portato all'1,3% del PIL) che dell'avanzo primario (fissato al 5,2%).

I nuovi più ambiziosi obiettivi erano, infine, ribaditi sia nella Relazione Previsionale e Programmatica del settembre 2000 che nel Programma di stabilità inviato alla Commissione Europea alla fine dello scorso anno.

3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.

3.1 Già in occasione dell'annuale notifica alla Commissione europea del 1 marzo scorso, si è reso disponibile il consuntivo di finanza pubblica per il 2000, espresso – come è richiesto dagli accordi europei – sulla base dei conti delle Amministrazioni pubbliche elaborati secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale (SEC 95).

In particolare, il Conto delle Amministrazioni Pubbliche – che riunisce, previ i necessari consolidamenti, i consuntivi dei bilanci dello Stato, delle Regioni, di Province e Comuni e delle amministrazioni minori sia centrali che locali – mostra per il 2000 i seguenti principali risultati:

– un indebitamento netto di circa 7.500 mld, pari allo 0,3% del PIL, a fronte di 37.724 mld (1,8% del PIL) del 1999. Al netto delle entrate straordinarie derivanti, pari a 26.750 mld, dall'assegnazione delle licenze UMTS (classificate nel conto delle Amministrazioni pubbliche come minori spese in conto capitale) il disavanzo si commisura a 34.310 mld, collocandosi all'1,5% del prodotto, valore che corrisponde

all'obiettivo per il 2000 fissato in tutti i documenti programmatici prima della più ambiziosa meta (1,3%) proposta con il D.P.E.F del giugno 2000;

– una stabilizzazione dell'avanzo primario al netto dei proventi UMTS (al 5,0% del PIL), per effetto di un incremento delle entrate (3,2%) superiore a quello delle spese primarie (3,0%), queste ultime con una composizione che indica una crescita delle uscite correnti (3,4%) e un lieve decremento delle spese in conto capitale (-0,4%);

– un moderato aumento in valore assoluto (0,9%) - dopo tre anni di notevoli riduzioni - delle spese per interessi, in conseguenza del rialzo dei tassi di interesse (per i BOT annuali passati dal 3,1% del 1999 al 4,7% del 2000);

– l'ulteriore ampliamento, per il terzo anno consecutivo, del saldo corrente che, avendo sfiorato i 40.000 mld, ha consentito di finanziare poco meno del 60% del disavanzo in conto capitale;

– una diminuzione della pressione fiscale – calcolata come incidenza sul PIL delle imposte e dei contributi sociali – dal 43% del 1999 (che aveva segnato, invece, un aumento dello 0,3%, dopo la riduzione di 1,6 punti percentuali tra il 1997 e il 1998) al 42,4% e una riduzione sostanzialmente analoga della pressione tributaria in senso stretto (dal 30,2% al 29,7%);

– una accelerazione nel percorso di riduzione del rapporto debito/PIL, che ha registrato un risultato nettamente migliore dello stesso obiettivo programmatico (110,2% contro 114,5 del 1999 e 112,1 programmato), in virtù sia della crescita del PIL nominale superiore alle attese che al rallentamento del ritmo di espansione del debito, a sua volta favorito dal consistente importo delle dismissioni patrimoniali.

A differenza di quanto accaduto nel 1999, allorché la crescita del PIL risultò largamente inferiore alle attese, l'andamento economico del 2000 registrato a consuntivo si presenta molto più favorevole delle previsioni avanzate in occasione della presentazione della manovra di bilancio (RPP di settembre 1999): in particolare, la crescita reale del prodotto è stata del 2,9% (contro una previsione del 2,2%), soprattutto per effetto dell'elevato contributo della domanda estera netta sostenuta dai forti guadagni di competitività di prezzo sui mercati esterni all'area dell'euro che hanno più che compensato la debolezza delle nostre esportazioni verso gli altri paesi dell'Unione Europea.

Molto dinamica è anche risultata la spesa per consumi delle famiglie, mentre l'attività di investimento delle imprese, assai sostenuta nella prima metà dell'anno, ha poi subito un forte rallentamento soprattutto nel settore delle costruzioni.

Rispetto alla media dell'area dell'euro, il differenziale di crescita – vicino ad un punto percentuale nel 1999 – si è ridotto a circa mezzo punto nel 2000.

L'inflazione al consumo è stata nella media del 2000 del 2,6%, notevolmente più elevata sia del tasso programmato (1,2%) che della dinamica registrata nel 1999 (1,7%). La pressione al rialzo, comune a tutti i paesi europei per l'aumento dei prezzi del petrolio e per il deprezzamento dell'euro, è stata contenuta nel nostro paese dalla ridotta incidenza delle componenti energetiche nel paniere di consumo, dalle riduzioni delle imposte di fabbricazione e dalle favorevoli condizioni determinate dalla moderazione salariale e dalla crescita della produttività. Il differenziale di inflazione dell'Italia rispetto ai partners europei si è, pertanto, ridotto in misura significativa nel corso del 2000.

L'accelerazione superiore alle attese dell'attività economica si è riflessa positivamente sui conti pubblici, sostenendo in particolare la dinamica delle entrate tributarie.

Le spese complessive delle Amministrazioni pubbliche nel 2000 sono state pari a 1.040.000 mld, con un aumento di solo lo 0,1% rispetto al 1999 e una incidenza sul PIL diminuita di ben 2,3 punti percentuali (dal 48,4 al 46,1%). Anche se si escludono i proventi delle licenze UMTS (che, come già precisato, sono contabilizzati come minori spese in conto capitale secondo il SEC 95) il rapporto tra spesa pubblica complessiva e prodotto segna un riduzione dell'1,1%, assestandosi al 47,3%.

Mentre nel 1999 l'andamento della spesa era il risultato di tendenze contrapposte (la forte flessione delle spese per interessi compensata dall'aumentata incidenza delle spese primarie) nel 2000 la situazione è stata più equilibrata, essendo diminuito sia il peso delle spese per interessi sia, in misura anche maggiore, l'incidenza della spesa primaria.

Le spese al netto degli interessi – con esclusione dei proventi UMTS - sono, infatti, aumentate rispetto al 1999 del 3,0%, per effetto di una crescita del 3,4% della

spesa corrente primaria e, al contrario del 1999, di una lieve flessione delle spese in conto capitale.

Nell'ambito delle spese correnti al netto degli interessi – la cui incidenza sul PIL è diminuita dal 37,8 al 37,1% – i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita contenuta (3,1%), per effetto di una ulteriore flessione dell'occupazione pubblica ma, soprattutto, della contabilizzazione sul 2000 di una parte esigua dei rinnovi contrattuali di competenza dell'anno.

Le spese per prestazioni sociali – che nel 1999 avevano registrato un aumento notevolmente superiore alla variazione del PIL nominale – hanno segnato nel 2000 una notevole decelerazione che ha consentito una flessione dell'incidenza sul PIL dal 17,2 al 16,7%. Mentre il picco del 1999 era attribuibile al venir meno dei risparmi una tantum conseguiti in seguito alla modifica nella cadenza del pagamento delle pensioni e alla sospensione del blocco dei trattamenti di anzianità, nel 2000 il rallentamento delle prestazioni in denaro riflette l'entrata a regime dei più elevati limiti di età per il pensionamento di vecchiaia e lo scostamento tra il tasso di inflazione, riferito al 1999, con il quale si è proceduto all'adeguamento delle pensioni e quello più elevato registrato nel 2000 (1,5 contro 2,2 in termini di deflatore del PIL).

Ancora sostenuta, anche se in misura attenuata rispetto al 1999, è stata la crescita dei consumi intermedi (5,0%) trainata dalla dinamica delle spese riferibili agli enti decentrati. Un ritmo di crescita quasi doppio rispetto al totale della spesa primaria sembra ormai riguardare stabilmente le cosiddette prestazioni sociali in natura, aumentate di oltre il 7%, vale a dire nella stessa misura del 1999.

I fattori di espansione di tali prestazioni sono ricollegabili all'andamento della spesa sanitaria e farmaceutica. In particolare, per le prestazioni sanitarie l'accelerazione discende essenzialmente dagli effetti del rinnovo della convenzione 1998-2000 relativa all'assistenza medico-generica.

Quanto all'assistenza farmaceutica, invece, si deve rilevare che, a partire dal 1996, si è invertita la tendenza al contenimento della spesa che aveva permesso, nel quadriennio 1992/95, una diminuzione del tasso medio annuo di crescita nella misura dell'8%. La ripresa dei consumi - legata anche all'introduzione di nuovi farmaci e alla riammissione alla rimborsabilità di nuove classi di farmaci – l'aumento del prezzo

medio dei farmaci prescritti, il dovuto adeguamento di tale prezzo al nuovo prezzo medio europeo e la riduzione dell'incidenza dei tickets costituiscono i fattori espansivi che hanno prodotto una crescita delle prestazioni farmaceutiche di oltre il 14% rispetto al 1999.

Le spese in conto capitale hanno registrato una riduzione in quota di PIL dal 3,9% del 1999 al 3,7% in conseguenza di un notevole rallentamento degli investimenti diretti, sia per il minore contributo degli enti locali (nel 1999 un importante sostegno era stato assicurato dalle opere per il Giubileo) sia per la contabilizzazione di segno negativo (come disinvestimenti) degli introiti derivanti dalla vendita di beni patrimoniali degli Enti Previdenziali.

3.2 Le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche hanno superato 1.032.000 mld, con un incremento del 3,2% sul 1999 e una riduzione dello 0,9% sul PIL (dal 46,7 del 1999 al 45,8).

Si deve, in proposito, osservare che tale andamento è l'effetto di due ordini di fattori di segno opposto: da un lato la crescita tendenziale del gettito tributario, sostenuta dall'accelerazione dell'attività economica, dagli effetti sull'IVA degli aumenti di prezzo dei prodotti petroliferi e sull'imposta sostitutiva sulle plusvalenze delle condizioni molto favorevoli del mercato azionario; dall'altro la rilevante correzione della crescita tendenziale delle entrate operata attraverso le molteplici misure di sgravio fiscale, commisurabili su base annua a più di 24.000 mld (1,1% del PIL). Ciò spiega gli andamenti relativamente meno dinamici delle principali imposte dirette (in particolare, IRPEF e IRPEG), influenzati dagli effetti degli interventi di sgravio introdotti prima con la legge finanziaria per il 2000 e successivamente con il decreto-legge n. 268 del settembre 2000.

Come già anticipato, la pressione tributaria – intesa come rapporto tra il gettito totale di imposte dirette, indirette e in conto capitale e PIL – è passata dal 27,4% del biennio 1995/96 al 29,2% del 1997, al 30,1% del 1998, e al 30,2% del 1999 e al 29,7% del 2000.

L'analisi dei risultati relativi alle principali imposte può essere, per il momento, condotta solo sulla base del consuntivo di cassa del bilancio dello Stato, non essendo

state rese disponibili per il 2000 le elaborazioni disaggregate che consentono all'ISTAT di pervenire alla costruzione dei conti economici delle Amministrazioni pubbliche secondo il criterio della competenza economica richiesto dal SEC 95.

Nell'ambito delle imposte dirette, l'IRPEF risulta aumentata rispetto al 1999 dello 0,2%, mentre l'IRPEG hanno segnato una diminuzione del 2% e le imposte sostitutive sono più che raddoppiate. In particolare, l'imposta sostitutiva sul risparmio gestito, sospinta dall'andamento dei corsi azionari nel secondo semestre 2000, ha fatto registrare un gettito di oltre cinque volte superiore a quello del 1999 (da 2.900 mld a 15.200 nel 2000).

Gli esiti descritti per IRPEF e IRPEG sono largamente attribuibili alle ricordate misure di sgravio introdotte proprio per evitare che l'evoluzione tendenziale del gettito producesse effetti contrastanti con l'obiettivo programmatico di alleggerimento della pressione tributaria. Così, si può rilevare che le ritenute sui redditi da lavoro dipendente, cresciute di circa l'1%, avrebbero fatto segnare, in assenza delle misure di sgravio (modifiche degli scaglioni e delle detrazioni), un aumento dell'ordine dell'8%. E la stessa riduzione del gettito dell'IRPEG e della quota autoliquidata dell'IRPEF è in larga misura riferibile agli specifici interventi adottati (essenzialmente riduzione degli acconti e agevolazioni per gli investimenti).

Nell'ambito delle imposte indirette, cresciute di poco meno del 5%, la forte accelerazione del gettito dell'IVA (16,2%) e dei monopoli di Stato (14,9%) ha più che compensato la flessione registrata negli incassi dell'imposta sugli oli minerali (-3,1%) e, soprattutto, del lotto e lotterie (-41,3%).

Il risultato dell'IRAP segnala una crescita dell'8,7%, da valutare considerando che nel 1999 gli incassi erano stati compressi per effetto dell'elevato acconto disposto per il 1998, primo anno di applicazione della nuova imposta.

Infine, è proseguito il ridimensionamento delle entrate in conto capitale — le quali nelle definizioni della contabilità SEC, comprendono sostanzialmente gli interventi di natura straordinaria e *una tantum* — con una ulteriore riduzione di quasi il 20% rispetto al 1999, allorché era stata registrata una contrazione di circa il 25% sul 1998.

3.3 Già nella Relazione sul rendiconto dello scorso anno era stato posto in evidenza l'emergere di un fenomeno nuovo di sostanziale disallineamento tra dinamica del PIL e andamento del gettito tributario che, in ultima analisi, si manifesta con una anomala elevata elasticità del secondo rispetto al primo. Ne risultava un dividendo fiscale che fu posto a base di una revisione dello scenario tendenziale e programmatico della manovra di bilancio per il 2000.

Allora si osservava che, in realtà, la variazione nominale delle basi imponibili alle quali più direttamente si rapportano le principali imposte (redditi da lavoro e consumi) era stata nel 1999 più rapida di quella del PIL, con ciò offrendo una parte di spiegazione dell'apparente anomalia. L'accelerazione del gettito tributario veniva, peraltro, ricondotta alla riduzione delle aree di erosione e di elusione derivante da specifici interventi normativi e ad un più alto grado di adesione indotto dai c.d. "studi di settore". Meno determinante invece, si rivelava l'azione di contrasto diretto dell'evasione (accertamenti e controlli).

Il fenomeno si è riprodotto in misura accentuata nel corso dell'esercizio 2000.

Alla fine del giugno dello scorso anno, infatti, — in occasione della presentazione del D.P.E.F. 2001/2004 — il Governo aveva rinviato la quantificazione della manovra di finanza pubblica coerente con gli obiettivi programmatici, riservandosi di presentare in settembre, contestualmente alla pubblicazione della Relazione Previsionale e Programmatica, una Nota di aggiornamento. Di tale facoltà — prevista dai regolamenti parlamentari — il governo si era già avvalso in passato, e precisamente negli anni 1992, 1996 e 1999, peraltro in presenza di specifici elementi di novità.

Il rinvio era determinato, in via principale, dall'incertezza circa l'evoluzione tendenziale degli aggregati di finanza pubblica e, in particolare, delle entrate tributarie, per le quali si prospettava l'ipotesi di una revisione "verso l'alto" sia del preconsuntivo 2000 che delle previsioni a legislazione vigente per il 2001 e per gli anni successivi. Dall'eventuale verificarsi di tale ipotesi si induceva poi l'esigenza di prevedere ulteriori misure di sgravio fiscale, al fine di evitare (ad ipotesi macroeconomiche invariate) una crescita della pressione fiscale. Gli sgravi consentiti dal gettito emergente dal recupero di base imponibile (e non da maggiore crescita economica o da specifici interventi normativi) avrebbero dovuto interessare sia le famiglie che le imprese.

Con la Nota di aggiornamento al D.P.E.F. del 30 settembre 2000, il governo ha provveduto a correggere il quadro di finanza pubblica tendenziale per il 2000 e per il successivo quadriennio sulla base delle tendenze in atto dei conti pubblici.

In particolare, la revisione delle stime ha riguardato la preannunciata quantificazione del maggior gettito tributario, connessa soprattutto agli esiti dell'autoliquidazione delle imposte dirette. Tale revisione si è tradotta in un preconsuntivo 2000 che evidenziava un volume di entrate tributarie notevolmente superiore (per oltre 13.000 mld) non solo alle previsioni iniziali di bilancio ma anche alle successive stime del D.P.E.F..

Il Governo ha inteso attribuire ad una rilevante quota dell'incremento di gettito del 2000 natura strutturale, così da proiettarne gli effetti di "copertura" sugli anni futuri. L'identificazione di questa quota sarebbe stata effettuata, secondo le indicazioni governative, provvedendo ad isolare gli effetti sul gettito della dinamica del prodotto interno lordo e delle altre variabili economiche e quelli connessi a interventi normativi, in modo da riferire tutto il maggior gettito residuale ad una emersione permanente di base imponibile imputabile "in senso lato" alla lotta all'evasione fiscale.

Questa procedura di stima, del resto, trova i suoi presupposti normativi nell'art.1 della legge n. 133/99 e nell'art.1, comma 4, della legge n.488/99 che ne definiscono le modalità proprio al fine di individuare la quota di "maggiori entrate" destinabile alla riduzione della pressione fiscale.

Già in occasione della presentazione del disegno di legge per l'assestamento del bilancio dello Stato (giugno 2000), il governo aveva prospettato una variazione in aumento delle entrate tributarie pari a 16.660 mld in termini di cassa (29.910 mld in competenza), imputando, sostanzialmente, tale variazione alla maggiore crescita economica e al più elevato tasso di inflazione rispetto a quanto previsto in sede di elaborazione delle previsioni iniziali di bilancio per il 2000. L'individuazione dell'ulteriore eccedenza di gettito per il 2000 è intervenuta in corso di esame parlamentare del d.d.l. di assestamento, quando il governo ha predisposto un emendamento con il quale si è provveduto ad incrementare le entrate tributarie relative al 2000 di ulteriori 13.800 mld circa, pur in presenza di un quadro macroeconomico sostanzialmente invariato rispetto al mese di giugno. Poiché nel frattempo non sono

intervenuti provvedimenti normativi in grado di incidere immediatamente sul gettito, se ne è dedotto che le maggiori entrate registrate avessero carattere strutturale, e quindi fossero da attribuire alla “lotta all’evasione fiscale”, in una accezione allargata.

Pur trattandosi di una mera correzione delle previsioni (o più precisamente del preconsuntivo) per il 2000 – e non, come richiesto dalla lettera della legge, di un riscontro su dati di consuntivo – il Governo ha ritenuto di utilizzare immediatamente le eccedenze positive nette così individuate per procedere a sgravi fiscali operanti già sui redditi 2000 (D.L. n. 268/2000). Alla base di tale orientamento vi è stato, certamente, l’intento di non consentire che una divaricazione eccessiva tra dinamica delle entrate fiscali e crescita del prodotto interno lordo determinasse un non desiderato aumento della pressione fiscale.

I risultati 2000 confermano, in effetti, una notevole crescita del gettito tributario sia con riferimento alle previsioni (iniziali, assestate e definitive) che con riguardo al gettito dell’anno precedente. Lo scostamento positivo appare, anzi, maggiore di quello che ha indotto il Governo a procedere ad una immediata “restituzione” ai contribuenti. In parte, tuttavia, tale favorevole esito è da attribuire ad una crescita del PIL nominale superiore alle stime formulate al momento del provvedimento di sgravio.

3.4 Nel quadro complessivo di finanza pubblica, rappresentato dal conto delle Amministrazioni pubbliche, è proseguita la tendenza – già evidenziata nella Relazione dello scorso anno – ad un rapido allargamento dell’incidenza della spesa delle amministrazioni locali. La spesa complessiva di Regioni, province, comuni e amministrazioni minori è, infatti, 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.

Nel 2000 si è, anche, verificata l'attesa inversione del peso relativo delle entrate fiscali proprie delle amministrazioni locali e dei trasferimenti pubblici ad esse destinati: per la prima volta, infatti, in rapporto alle entrate complessive l'incidenza delle entrate fiscali proprie (44,1%) ha superato quella dei trasferimenti (43,4%).

Dopo la lunga fase fino alla metà degli anni novanta nella quale la spesa regionale e locale registrava una dinamica molto contenuta – e, comunque, inferiore a quella della spesa complessiva della P.A. – ormai da circa un quinquennio si è consolidata una tendenza di segno opposto, con ritmi di crescita delle spese locali superiori a quelli medi della spesa pubblica e, in molti casi, anche al tasso di crescita del PIL nominale.

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 riguardo al primo anno di applicazione del Patto – il 1999 – la Corte, pur riconfermando l'importanza decisiva di un ruolo attivo della finanza decentrata nella realizzazione dei traguardi europei, aveva osservato che l'esperimento concreto di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali si era rivelato poco efficace. E ciò per un eccesso di complessità dei meccanismi di definizione dei parametri rilevanti, delle procedure di monitoraggio, della mancata considerazione delle specifiche condizioni di partenza dei bilanci dei diversi enti.

Inoltre, si deve considerare il carattere essenzialmente esortativo del Patto, privo di procedure sanzionatorie dirette per l'ipotesi di inadempimenti.

Nella Relazione sul rendiconto 1999 si rilevava, inoltre, come proprio la complessità delle regole avesse reso impossibile una rendicontazione completa da parte del Ministero del tesoro sull'esito del Patto, cosicchè la Corte aveva prodotto una valutazione indipendente, di prima approssimazione, dalla quale emergeva che, nel 1999, Province e comuni avrebbe rispettato pienamente gli obiettivi programmatici, mentre le Regioni se ne sarebbero discostate in misura non trascurabile.

Con la Finanziaria per il 2000 sono state disposte modifiche rilevanti al Patto nella direzione di un minor rigore dei vincoli di bilancio. In tal senso vanno, infatti, letti l'esclusione della spesa sanitaria dal calcolo del disavanzo regionale rilevante per il patto di stabilità interno, l'esclusione delle poste di entrata e di spesa con caratteri di eccezionalità, la facoltà concessa agli enti di applicare retroattivamente la più favorevole definizione di saldo e di valutare cumulativamente i risultati del biennio 1999-2000. E' stato, infine, prevista la concessione agli enti adempienti di una riduzione minima di mezzo punto percentuale sul tasso di interesse nominale applicato sui mutui della Cassa Depositi e Prestiti in ammortamento al 31/12/1998.

Anche con riguardo al 2000 si è riproposta la difficoltà di una verifica rigorosa e completa sui risultati della nuova versione del Patto. Con un comunicato stampa del 27 marzo 2001, il Ministero del Tesoro – rinviando la valutazione per il comparto regionale - ha fornito indicazione del raggiungimento degli obiettivi del Patto da parte del complesso delle Province e dei Comuni. Su tale base ha disposto la riduzione d'ufficio del tasso di interesse praticato dalla Cassa DD.PP sulla categoria di mutui suindicata. La sintetica informazione prodotta dal Ministero del Tesoro non è corredata da alcuna analisi quantitativa relativa alle verifiche di attuazione del Patto.

Per le Regioni, secondo valutazioni effettuate dalla Corte nell'ambito della Relazione sulla gestione delle Regioni a statuto ordinario recentemente approvata, si evidenzia una sostanziale rispetto degli obiettivi del Patto, anche se con scarti non irrilevanti tra le diverse Regioni.

Tale risultato positivo è, tuttavia, da attribuire sia all'esclusione dalle regole di controllo della spesa sanitaria, sia alla facoltà concessa a ciascuna regione di applicare retroattivamente al biennio 1999-2000 la disciplina più favorevole, scegliendo tra le norme originariamente fissate dalla legge n. 448/1998 (art. 28) e le successive modifiche apportate con la legge n. 488/1999 (art. 30).

4. La manovra di bilancio per il 2001.

4.1 Il Governo ha provveduto a correggere, con la Nota di aggiornamento del 30 settembre, il quadro di finanza pubblica tendenziale prospettato in sede di D.P.E.F. 2001-2004 sulla base dell'evoluzione particolarmente favorevole delle entrate tributarie relative al 2000.

Come si è ricordato, la revisione delle stime ha tenuto conto di un volume di entrate tributarie notevolmente superiore non solo alle previsioni iniziali di bilancio ma anche alle stime successive del D.P.E.F.. Considerando "strutturale" questa maggior crescita, il Governo ha ritenuto di correggere le stime riferite all'intero arco della previsione, indicando incrementi delle entrate e dell'avanzo primario del conto delle Amministrazioni Pubbliche pari a 26.800 mld nel 2001, 35.100 mld nel 2002, 38.200 mld nel 2003 e 42.000 mld nel 2004.

Tali importi si riflettono in un miglioramento del saldo primario tendenziale superiore all'1% del PIL in ciascuno degli anni compresi nell'orizzonte temporale del D.P.E.F., per effetto di un aumento della pressione fiscale.

Proprio la necessità di preservare il percorso programmatico di graduale riduzione dell'onere tributario ha determinato la scelta di destinare a misure di sgravio fiscale le maggiori entrate tendenziali.

La definizione degli obiettivi programmatici macroeconomici e di finanza pubblica relativi al quadriennio 2001-2004 è stata da ultimo esposta nel Programma di stabilità, trasmesso all'Unione Europea nel dicembre scorso. Con riguardo al solo 2001, gli obiettivi sono stati oggetto di revisione nell'aprile scorso, in occasione della presentazione della Relazione trimestrale di cassa e della "Relazione sull'andamento dell'economia nel 2000 e aggiornamento delle previsioni per il 2001".

Nel Programma di stabilità il quadro macroeconomico prevede una crescita del PIL del 2,9% nel 2001 e del 3,1% in ciascuno degli anni del triennio successivo, un tasso di inflazione che sconta la moderata accelerazione registrata già nel 2000 e che, pertanto, raggiungerebbe il 2,5% nel 2001 e il 2,6% medio annuo nel periodo 2002-2004.

Gli obiettivi di finanza pubblica del Programma scontano una ipotesi di chiusura del 2000 lievemente più ottimistica del consuntivo presentato nello scorso mese di marzo (con un rapporto indebitamento/PIL dell'1,3% a fronte dell'1,5%): in percentuale del PIL, l'avanzo primario salirebbe al 5,4% nel 2001 per rimanere costantemente al di sopra del 5,5% in tutto il periodo di previsione; l'indebitamento netto si attesterebbe allo 0,8% nel 2001 e allo 0,5% nel 2002, per poi cedere il passo al pareggio di bilancio nel 2003 e ad un avanzo dello 0,3% nel 2004. Il debito pubblico proseguirebbe nel tracciato di discesa già consolidato, scendendo al di sotto del 100% nel 2003 e al disotto del 95% nel 2004.

La Relazione sull'andamento dell'economia dell'aprile scorso — recependo i segnali di un rallentamento nel commercio mondiale per il venir meno della fase espansiva dell'economia americana e il consuntivo di finanza pubblica per il 2000, lievemente meno favorevole di quanto previsto a dicembre — ha operato una revisione del quadro 2001 con riguardo sia alle grandezze economiche che agli obiettivi di finanza pubblica.

Per quanto attiene al quadro macroeconomico, il prodotto interno lordo è atteso crescere del 2,5% (contro il 2,9 del 2000 e della precedente proiezione per il 2001); la revisione al ribasso è, pressoché per intero attribuibile alla minore dinamica delle esportazioni.

Sul fronte dell'inflazione, il 2001 si caratterizzerà per una graduale accentuazione degli impulsi di origine interna (essenzialmente connessi alla concentrazione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego e al recupero delle retribuzioni dell'industria) e per una sostanziale neutralizzazione delle spinte di origine internazionali. Il deflatore del PIL segnerebbe, pertanto, un aumento del 2,8% (2,2 nel 2000), mentre l'inflazione misurata sui consumi delle famiglie, incorporando il miglioramento delle ragioni di scambio, scenderebbe al 2,6% (2,9 nel 2000).

Con riguardo alla finanza pubblica, la Relazione citata — elaborata dopo la pubblicazione dei consuntivi 2000 e dopo l'approvazione parlamentare della manovra di bilancio per il 2001 — ha modificato, sia pure in misura limitata, gli obiettivi per il 2001: in rapporto al PIL, l'indebitamento netto è fissato all'1% (0,8 nelle precedenti

indicazioni programmatiche), l'avanzo primario al 5,2% (5,4 in precedenza), il debito pubblico al 106,2%.

La spesa corrente al netto degli interessi è prevista scendere dal 37,1% al 36,7% in quota di PIL; la pressione fiscale si ridurrebbe ancora, passando dal 42,4% del 2000 al 42%.

4.2 Con riferimento agli obiettivi programmatici e tenendo conto della menzionata evoluzione favorevole dei conti pubblici sul versante delle entrate, è stata predisposta la manovra di bilancio affidata alla Legge finanziaria per il 2001.

In particolare per il 2001, si è previsto che il maggior gettito tendenziale (circa 26.000 mld) e quanto in aggiunta derivante in virtù di misure correttive di segno restrittivo siano destinati a sgravi fiscali, alla copertura di maggiori spese correnti e al sostegno delle spese in conto capitale.

Sono state programmate riduzioni fiscali crescenti dagli oltre 21.000 mld del 2001 ai circa 30.000 mld del 2002, agli oltre 33.000 mld del 2003 sino ai 35.000 mld del 2004.

Per il solo 2002 l'obiettivo programmatico in termini di indebitamento netto richiederebbe una specifica manovra di contenimento commisurabile allo 0,2% del PIL ad integrazione degli effetti permanenti della manovra correttiva della finanziaria 2001.

Per il 2001, in termini quantitativi la manovra prevede interventi per lo sviluppo per 34.600 mld ed una azione correttiva di circa 10.000 mld.

La quota di gran lunga più significativa della manovra è rappresentata dalle misure di sgravio fiscale (circa 21.500 mld) destinate per due terzi all'alleggerimento dell'onere tributario sulle famiglie e per un terzo ad agevolazioni a favore delle imprese. Per le famiglie è previsto l'ampliamento della fascia di reddito compresa nel primo scaglione di imposta, la riduzione delle aliquote e nuove deduzioni e detrazioni; le imprese beneficieranno della riduzione della aliquota IRPEG, dei più bassi acconti IRPEG e IRAP e del più favorevole regime della *dual income tax*.

Interventi di sostegno dell'economia di importi rilevanti riguardano anche il settore energetico (circa 3.200 mld), nel quale si intende fronteggiare le spinte inflazionistiche connesse all'evoluzione dei prezzi dei prodotti petroliferi.

Oltre 4.000 mld sono destinati a misure di sostegno dell'occupazione e dello sviluppo nelle aree svantaggiate del Paese (crediti d'imposta sui nuovi investimenti, riduzioni IRAP e agevolazioni per le assunzioni a tempo indeterminato).

In campo sociale, i provvedimenti della Legge finanziaria per il 2001 si propongono di favorire la prosecuzione dell'attività lavorativa dei lavoratori anziani, di elevare la quota di pensione cumulabile con i redditi da lavoro autonomo, di eliminare gradualmente i tickets sanitari e di abolire (fin dal 1 gennaio 2001) ogni forma di partecipazione da parte degli assistiti al costo delle prestazioni farmaceutiche per alcuni medicinali.

Infine, le misure di segno restrittivo, adottate per consentire il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, riguardano risparmi di spesa corrente (circa 6.300 mld), essenzialmente connessi ad interventi per una gestione più efficiente e coordinata degli acquisti di beni e servizi da parte degli enti decentrati, e maggiori entrate in conto capitale (circa 800 mld), assicurate dai provvedimenti per la semplificazione delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare della Pubblica Amministrazione.

Nel quadro delle azioni dirette a controllare l'andamento dei flussi di spesa e di entrata degli enti delle Amministrazioni Pubbliche sono state anche disposte modifiche alla disciplina del Patto di stabilità interno, allo scopo di assicurare un più rigido rispetto delle compatibilità finanziarie.