

FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Andamenti e tendenze generali¹

- 1. Considerazioni generali e sintesi.**
- 2. La politica di bilancio per il 2001.**
- 3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**
- 4. La manovra di bilancio per il 2002.**
- 5. Bilancio e ordinamento contabile.**

1. Considerazioni generali e sintesi.

1.1 Il forte rallentamento dell'attività economica ha determinato nel 2001, per tutti i paesi dell'area dell'euro, una inversione nella tendenza al riequilibrio dei conti pubblici, ininterrotta fino dal 1993. Per l'intera area, la crescita del prodotto, prevista superiore al 3%, è risultata in effetti dell'1,5%; il saldo dei conti pubblici (l'indebitamento netto) in rapporto al PIL si è, pertanto, collocato intorno all'1,3% (contro lo 0,6% programmato), segnando un aumento dello 0,5% rispetto al 2000, in luogo della diminuzione dello 0,1% prevista.

La Germania e il Portogallo hanno registrato il peggioramento più marcato, con un disavanzo pari al 2,7% del PIL, prossimo alla soglia-limite fissata dagli accordi di Maastricht. Francia e Italia si sono posizionate intorno all'1,5-1,6%. Tutti gli altri paesi hanno mantenuto, pur se ridimensionata, la posizione di avanzo di bilancio già conseguita.

Oltre agli effetti negativi della contenuta crescita economica, i saldi hanno riflesso gli esiti delle significative misure di sgravio fiscale adottate in diversi paesi: l'avanzo al netto degli interessi si è ridotto, in rapporto al PIL, esattamente quanto il peso delle entrate (0,6%) ed in

¹ In data 25 giugno 2002, l'ISTAT (Statistiche in breve, Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, anni 1998-2001) ha diffuso i risultati di una revisione del preconsuntivo 2001 notificato alla Commissione UE il 1 marzo 2002. Di tale revisione, che modifica in senso peggiorativo i saldi di finanza pubblica, si tiene conto nel presente capitolo.

misura lievemente superiore al peggioramento dell'indebitamento netto. Un aumento ed una diminuzione molto contenute hanno mostrato, rispettivamente, le spese primarie e quelle per interessi; nell'ambito delle prime, è proseguito il recupero degli investimenti pubblici, con una dinamica superiore a quella del prodotto.

In tutti i Paesi, con l'eccezione del Portogallo, è continuata la discesa del rapporto tra debito pubblico e prodotto, ormai al di sotto del 70% per l'insieme dell'area. E', peraltro, da rimarcare che il valore medio è il risultato di situazioni differenziate: tutti i paesi si collocano, nel 2001, al di sotto del *target* di Maastricht (60%), con l'eccezione dell'Austria (61,8) ma, soprattutto, dell'Italia (109,4), del Belgio (107,5) e della Grecia (99,7).

1.2 L'Italia non si è sottratta, nel 2001, alla generale tendenza di scostamento dagli obiettivi programmatici, anche se i risultati conseguiti in termini di saldi di finanza pubblica evidenziano una maggiore tenuta dei conti nel confronto con gli altri principali paesi europei e qualche ulteriore passo sul percorso della riduzione della quota del bilancio pubblico sulle risorse nazionali. L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, pur restando lontano dall'obiettivo originario (1,6 contro 0,8% del prodotto interno lordo), si è ancora ridotto di 0,1 punti rispetto al 2000, nonostante una minore crescita del PIL di oltre un punto rispetto alle attese (1,8% contro 2,9%).

A differenza di quanto avvenuto nel resto d'Europa, anche l'avanzo primario non è diminuito: non si è, infatti, prodotta la flessione delle entrate che ha caratterizzato il complesso dell'area dell'euro; mentre le spese al netto degli interessi sono cresciute allo stesso ritmo delle entrate. Va, peraltro, sottolineata la precarietà di tale dato ufficiale, che esclude dalle risultanze del 2000 i proventi dell'assegnazione delle licenze UMTS mentre, per il 2001, riflette la registrazione (in diminuzione delle spese in conto capitale) dei proventi straordinari per la cessione dei diritti sulle entrate future del lotto e degli immobili, anche attraverso la tecnica della cartolarizzazione (pari a circa lo 0,6% del PIL).

Al netto di tali ultime operazioni, le spese in conto capitale segnerebbero un forte incremento rispetto al 2000 (riflettendo, soprattutto, l'accelerazione degli investimenti cofinanziati con fondi comunitari) e, pertanto, le spese primarie totali risulterebbero cresciute più delle entrate, con una conseguente flessione dell'avanzo primario. Del resto, le operazioni di cartolarizzazione - fino ad oggi considerate in sede europea come strumenti di riduzione del disavanzo (e non del debito) - sono oggetto di un approfondimento da parte dell'Istituto di statistica europeo (Eurostat), che procederà in tempi brevi a ridefinire le regole contabili.

Potrebbe discenderne la necessità – non solo per l'Italia - di una revisione peggiorativa dei risultati di finanza pubblica notificati alla Commissione europea nel marzo scorso.

La spesa primaria corrente, sospinta dalla dinamica sostenutissima della spesa sanitaria, ha interrotto la discesa in rapporto al PIL; le spese per interessi sono tornate ad aumentare in valore assoluto per il lieve rialzo dell'onere medio del debito (risalito al 6%).

La pressione fiscale si è ridotta solo dello 0,1%, tornando ad un livello superiore a quello medio degli altri paesi europei (42,4 contro 42,0%). L'operare congiunto di molteplici fattori (forte espansione dell'Irpef, dell'Irpeg e dell'imposta straordinaria sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali) ha, infatti, impedito che gli ampi sgravi fiscali concessi si accompagnassero ad una parallela flessione della quota delle entrate sul prodotto.

All'ulteriore miglioramento del rapporto indebitamento/PIL non ha corrisposto un analogo andamento del debito pubblico, ancora aumentato nella consistenza (di circa 43 milioni di euro) e con una incidenza sul prodotto solo marginalmente ridotta, in contrasto con gli obiettivi programmatici che proponevano una flessione di circa quattro punti percentuali rispetto al 2000.

Avendo superato i 1.330 miliardi di euro, lo stock del debito italiano è giunto a rappresentare quasi un quarto del debito pubblico dell'area dell'euro.

La situazione di stallo relativa all'indicatore del debito – fermo ad un livello quasi doppio di quello dei maggiori paesi europei – riflette l'aumento del fabbisogno complessivo del Settore pubblico, passato dal 2,9% nel 2000 al 3,4% nel 2001. A sua volta, tale incremento è da riferire ai minori proventi delle privatizzazioni e alla rapida crescita delle regolazioni di debiti pregressi, voci che incidono sul livello del debito e non sull'indebitamento netto. Si è in tal modo accentuato lo scostamento tra indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e fabbisogno complessivo del Settore pubblico (1,8 punti di PIL nel 2001 contro 1,2 nel 2000). Il divario è attribuibile, in larga misura, anche ai diversi criteri di registrazione delle operazioni secondo la gestione di cassa o secondo la contabilità nazionale, che adotta ora la contabilizzazione per competenza economica.

Mentre le differenze cassa-competenza economica sono riconducibili a fattori strutturali (diversi criteri di registrazione di imposte e interessi) o contingenti (rimborsi dei crediti di imposta, operazioni per conto della U.E.), solleva perplessità la massa, in continua espansione, delle regolazioni debitorie, già oggetto di precedenti avvertimenti della Corte. I dubbi sono connessi, in particolare, ai criteri spesso non esplicitati che, con sempre maggiore frequenza, conducono a contabilizzare in tal modo operazioni che – se stimate con maggiore accuratezza e tempestività – avrebbero prodotto, invece, effetti sul disavanzo dell'esercizio di riferimento.

Non risulta, d'altra parte, che tale tendenza, che sembra attribuire priorità al rispetto dei vincoli di deficit (piuttosto che di debito), consentirà di superare la prova dei riscontri europei, sempre più avvertiti dell'esigenza di non concedere deroghe alla severità delle regole del Patto di stabilità, se non in presenza di un impegno esteso, senza eccezioni, a tutti i parametri finanziari rilevanti.

Al netto delle regolazioni debitorie, il fabbisogno del settore statale è risultato pari a 28.451 milioni di euro, circa 3.000 milioni di euro superiore al livello del 2000 e con uno scarto negativo rispetto all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche che si è ampliato dai circa 5.000 milioni del 2000 agli oltre 8.000 milioni del 2001.

A sua volta, il consuntivo relativo al fabbisogno del settore statale è la risultante di un disavanzo di cassa dello Stato in rapida espansione (da 33.000 milioni di euro nel 2000 ad oltre 54.000 milioni nel 2001), in larga misura bilanciato da un crescente avanzo della gestione di Tesoreria (da meno di 8.000 milioni ad oltre 25.000 milioni), sul quale ha influito positivamente il saldo delle operazioni delle Regioni.

1.3 E' proseguita, nel 2001, la tendenza dell'ultimo quinquennio all'ampliamento della quota di spesa delle amministrazioni regionali e locali: la dinamica delle spese degli enti decentrati è, infatti, risultata ben superiore a quella riferita al totale delle amministrazioni pubbliche (8% contro 5,2%).

Fattori contingenti, legati allo stato di attuazione del disegno di decentramento, hanno determinato, nel 2001, un aumento dell'incidenza dei trasferimenti statali sul totale delle entrate delle amministrazioni regionali e locali e, di riflesso, un temporaneo arretramento nel percorso di ampliamento della quota delle entrate proprie.

Devono essere, ancora una volta, rinnovate le riserve sull'adeguatezza del Patto di stabilità interno (di nuovo modificato nelle regole applicative) come strumento di effettiva verifica della rispondenza dei comportamenti degli enti decentrati agli obiettivi concordati in sede europea.

Al di là delle difficoltà interpretative e attuative, il patto non appare in grado di surrogare una coordinata programmazione della finanza pubblica, che si presenta come una esigenza ineludibile nella prospettiva di radicale modifica dell'assetto istituzionale e amministrativo tracciata dalla riforma del titolo V della Costituzione. L'attribuzione di sempre più ampie competenze esclusive e di competenze concorrenti agli enti decentrati e la parallela affermazione del principio di autonomia finanziaria sollevano la questione di un quadro programmatico e di controllo unitario e condiviso; senza di che la programmazione di bilancio

dei documenti governativi, ad iniziare dal D.p.e.f., resterebbe un esercizio esposto a rischi di insuccesso ancora maggiori di quanto verificato nel passato.

La riforma delle competenze tra i diversi livelli di governo è destinata a procedere in un contesto di impegni programmatici nazionali diretti, essenzialmente, a riqualificare la spesa pubblica (con un più stretto controllo della componente primaria ed un forte sviluppo degli investimenti) e ad una progressiva riduzione della pressione fiscale. Entro maglie così strette, la mancanza di un quadro di compatibilità finanziario programmatico complessivo espone gli enti decentrati ad una traslazione dell'onere di imposizione del carico fiscale, in possibile contrasto con la strategia fiscale nazionale e fonte di effetti redistributivi di ardua lettura e, comunque, discutibili sul terreno dell'equità.

Allo stato attuale il passaggio di funzioni avviene, inoltre, senza disporre di una ricognizione critica dell'adeguatezza dell'intervento pubblico nei settori trasferiti. Mancano, in altri termini, gli elementi e i parametri per valutare se l'impegno di risorse in ciascun settore interessato dal trasferimento di funzioni sia stato fino ad oggi inadeguato, eccessivo o ben calibrato. In assenza di tale quadro conoscitivo restano oscuri i criteri per l'assegnazione e il successivo graduale adeguamento delle risorse agli enti decentrati; così come risulterà meno agevole la valutazione delle scelte effettuate nella nuova gestione decentrata.

Il recente accordo Stato-Regioni sulla sanità (integrato dall'"intesa interistituzionale" del maggio 2002) ha consentito di definire la quota di PIL da destinare al settore, inserendo quindi la dinamica delle risorse per il comparto nel quadro programmatico nazionale. In modo analogo si dovrebbe procedere per tutti i principali comparti di spesa. Sarebbe opportuno cogliere l'occasione dell'avvio della nuova fase di attuazione del titolo V per definire un procedimento di redistribuzione delle funzioni più attrezzato sul piano ricognitivo e più aperto ad una reale partecipazione delle regioni al ridisegno complessivo dell'intervento pubblico.

Una più accurata programmazione degli interventi e delle risorse è essenziale anche ai fini della definizione - nella nuova formulazione costituzionale - del sistema di finanziamento delle autonomie, secondo il quale entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e quote di partecipazione ad un fondo perequativo devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni.

Il nuovo meccanismo perequativo - che modifica l'impostazione del d.lgs. n. 56 del 2000, non operando più con riferimento ad elementi correttivi riferiti ai fabbisogni ma solo alla compensazione delle diverse capacità fiscali - dovrà essere, ovviamente, tener conto della legge statale diretta a determinare i "livelli essenziali delle prestazioni".

La determinazione di risorse adeguate per le funzioni trasferite e la definizione dei meccanismi di perequazione e di compensazione non sono operazioni affrontabili al di fuori di un quadro programmatico dei fabbisogni e delle risorse, che costituisca parte integrante dei documenti di programmazione economico-finanziaria predisposti a livello nazionale.

1.4 La manovra di bilancio per il 2002 è stata opportunamente integrata con la presentazione di un vasto programma di medio periodo, affidato principalmente alle tre leggi delega per le infrastrutture, per la previdenza e per il fisco. La legge n. 112 del 2002, dichiaratamente intesa a favorire anche il riequilibrio dei conti nel 2002, prevede poi l'istituzione di due società con il compito di valorizzare il patrimonio dello Stato e di finanziare le grandi opere infrastrutturali e lo sviluppo.

L'articolazione dei provvedimenti normativi è coerente con il disegno di politica economica esposto dal governo già nel D.p.e.f. 2002-2006, che mantiene fermi gli obiettivi di finanza pubblica di medio periodo (pareggio del saldo nel 2003, rapporto debito/PIL al 100% nel 2004) ma in un contesto contrassegnato da una graduale riduzione della pressione fiscale (circa quattro punti percentuali tra il 2002 e il 2006) e da una forte accelerazione degli investimenti pubblici. L'alleggerimento dell'onere tributario e le azioni di sostegno dello sviluppo dovrebbero, a loro volta, favorire il ritorno ad una più elevata crescita economica, in tal modo innescando un circolo virtuoso anche con riferimento alla finanza pubblica.

Nella Relazione dello scorso anno, mentre si giudicava condivisibile il percorso programmatico diretto a conseguire, allo stesso tempo, gli obiettivi di saldo imposti dal Trattato, una significativa riduzione del livello delle entrate e la riqualificazione della spesa, si sottolineava come esso si presentasse particolarmente complicato per il nostro paese, sfavorito dal divario ancora troppo ampio sul fronte del debito e delle spese per interessi. Si concludeva ribadendo l'inevitabilità di una azione di breve e medio periodo concentrata su correzioni strutturali della spesa primaria corrente, ma evidenziandone i ristretti margini.

Le difficoltà allora prospettate non si sono dissolte.

Una perdurante fase di stagnazione della crescita economica pone in discussione, in tutta l'area dell'euro, il raggiungimento degli obiettivi concordati per il 2002 e i percorsi programmatici di medio periodo. Una accentuazione del grado di flessibilità intorno a tali obiettivi e spostamenti dell'orizzonte temporale del percorso di risanamento dei conti pubblici costituiscono materia affidata alla riflessione dell'Unione Europea; da ultimo sono intervenute decisioni di indirizzo, in materia, in sede di definizione dei Grandi orientamenti di politica economica al Consiglio Europeo di Siviglia (e all'Ecofin di Madrid). Occorre una doverosa

attenzione ed una accorta cautela nel valutare la ricaduta, per il nostro Paese, dei nuovi indirizzi, partendo dalla considerazione del peso da attribuirsi alle dimensioni dello stock del debito, e da una rigorosa esplorazione delle tendenze, neutrali e programmatiche, di medio periodo. E', pertanto, da condividere l'intento del Governo di non correggere, o di correggere con lievi aggiustamenti incrementali, il tracciato di medio periodo, che fissa nel prossimo anno la meta per il pareggio di bilancio.

Tuttavia, il ritardo nella ripresa del ciclo economico condiziona, anche in Italia, il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il 2002 e accentua il rischio di uno scostamento tra obiettivi programmatici e risultati dell'anno e, ancora di più, di un negativo riflesso sui conti pubblici del 2003. A tali esiti conduce anche il rilievo del peso preponderante, nella manovra di bilancio per il 2002, di provvedimenti di natura temporanea e dall'efficacia non pienamente prevedibile, poichè condizionata alla risposta degli operatori.

D'altra parte, i "collegati" in tema di infrastrutture, previdenza e fisco produrranno effetti di appesantimento dei conti pubblici, mentre sembra affievolirsi l'intensità della fase di discesa degli oneri per interessi.

Vi è da chiedersi, allora, in quali direzioni e per quali importi sia possibile realizzare, nella situazione italiana, un realistico programma di riduzioni della spesa corrente al netto degli interessi. Le raccomandazioni autorevolmente trasmesse al governo anche dai maggiori organismi internazionali si mantengono ai confini del terreno insidioso entro il quale è necessario procedere alla misurazione dei risparmi concretamente conseguibili e permanenti nelle diverse categorie della spesa primaria.

Con la legge n. 112 del 2002, in tema di infrastrutture e patrimonio pubblico, il governo appare intenzionato ad introdurre strumenti di riequilibrio del bilancio pubblico non convenzionali, che devono essere oggetto di accurata valutazione sotto il profilo degli effetti attesi sul fabbisogno e sul debito. Nella stessa direzione si muovono le scelte – connesse all'attuazione del decentramento amministrativo – di stringere il legame tra servizi resi alla collettività e distribuzione dell'onere corrispondente sui fruitori (attraverso un maggior ricorso alla tariffazione). Si tratta di una impostazione che riflette la consapevolezza di un compito inaffrontabile, soprattutto nel breve periodo, secondo i canoni tradizionali di finanza pubblica.

Essa, peraltro, deve essere sviluppata – come la Corte ha avuto modo di precisare in sede di audizione parlamentare sul citato decreto-legge – nel rispetto dei principi di significatività, trasparenza e controllabilità dei documenti contabili dello Stato, sia in funzione della compiuta conoscenza dei risultati di finanza pubblica da parte del Parlamento, sia con riguardo all'esercizio da parte della Corte dei conti delle proprie attribuzioni costituzionali poste a

garanzia della tenuta degli equilibri complessivi della finanza pubblica, della affidabilità delle risultanze contabili e della regolarità della gestione.

E ciò non in un'ottica di "ortodossia contabilistica" ma in funzione della significatività della base conoscitiva offerta al Parlamento, sia nella fase di approvazione del rendiconto, sia come fondamento per la valutazione dell'impatto sulla finanza pubblica delle decisioni assunte con la legge finanziaria e con il bilancio. Questi temi, del resto, sono tra quelli da affrontare nel contesto della costruzione di un nuovo assetto istituzionale del processo di bilancio e della struttura dei conti pubblici prospettata dal Ministro dell'economia in sede parlamentare.

2. La politica di bilancio per il 2001.

2.1 Con la Nota di aggiornamento del 30 settembre 2000, in relazione ad una evoluzione delle entrate tributarie particolarmente favorevole e giudicata di carattere strutturale, il governo pro-tempore riteneva di modificare le proiezioni tendenziali dei conti pubblici per il 2001 e per gli anni seguenti, registrando un forte miglioramento dell'avanzo primario attribuibile all'aumento della pressione fiscale.

Proprio la necessità di preservare il percorso programmatico di graduale riduzione dell'onere tributario determinava la scelta di destinare a misure di sgravio fiscale le maggiori entrate tendenziali. Tale orientamento costituiva il tratto caratteristico della manovra di finanza pubblica messa a punto con la legge finanziaria per il 2001 e con il d.l. n. 268 del 2000.

Gli obiettivi programmatici relativi al quadriennio 2001-2004 - coerenti con la manovra finanziaria predisposta - erano definiti nell'Aggiornamento del Programma di stabilità, trasmesso all'Unione Europea nel dicembre 2000.

Il quadro macroeconomico prevedeva una crescita del PIL del 2,9% nel 2001 e del 3,1% in ciascuno degli anni del triennio successivo e un tasso di inflazione del 2,3% nel 2001 e dell'1,5% medio annuo nel periodo 2002-2004.

Gli obiettivi di finanza pubblica assumevano, in rapporto al PIL, un avanzo primario pari al 5,4% nel 2001 e al di sopra del 5,5% per tutto il periodo di previsione; un indebitamento netto pari allo 0,8% nel 2001 e allo 0,5% nel 2002; il pareggio di bilancio nel 2003 e un avanzo dello 0,3% nel 2004. Per il debito pubblico si confermava la discesa al di sotto del 100% del PIL nel 2003 e al disotto del 95% nel 2004.

2.2 Con riferimento agli obiettivi programmatici e sulla base dell'accertato favorevole andamento del gettito tributario tendenziale, nel settembre 2000 fu predisposta la manovra di bilancio affidata alla Legge finanziaria per il 2001, mentre, contestualmente, il governo

provvedeva (d.l. n.268 del 2000) alla concessione di immediati sgravi fiscali, intesi a restituire ai contribuenti le eccedenze delle entrate verificate in sede di Nota di aggiornamento al D.p.e.f..

Dopo l'approvazione parlamentare, la manovra per il 2001 conservava il carattere innovativo di un impianto fortemente orientato ad alleggerire l'onere tributario di famiglie e imprese e a sostenere la crescita economica.

Per il complesso delle misure adottate, infatti, le valutazioni ufficiali prevedevano un effetto netto di riduzione dell'avanzo primario tendenziale del conto delle Amministrazioni pubbliche dell'ordine di 25 mila miliardi di lire, in virtù, da un lato, di sgravi fiscali e contributivi superiori a 32 mila miliardi e di maggiori spese per circa 12 mila miliardi e, dall'altro, di interventi di contenimento del disavanzo di poco superiori a 19 mila miliardi (11 mila di maggiori entrate e oltre 8 mila di minori spese).

La quota di gran lunga più significativa della manovra era rappresentata dalle misure di sgravio fiscale (circa 29 mila miliardi) destinate per due terzi all'alleggerimento dell'onere tributario sulle famiglie e per un terzo ad agevolazioni a favore delle imprese. Per le famiglie erano previsti l'ampliamento della fascia di reddito compresa nel primo scaglione di imposta, la riduzione delle aliquote e nuove deduzioni e detrazioni; per le imprese, la riduzione della aliquota IRPEG e degli acconti IRPEG e IRAP, un più favorevole regime della *dual income tax* e la concessione di crediti d'imposta al fine di incentivare gli investimenti nelle aree svantaggiate e l'occupazione.

In campo sociale, i provvedimenti della Legge finanziaria per il 2001 si proponevano di favorire la prosecuzione dell'attività lavorativa dei lavoratori anziani, di elevare la quota di pensione cumulabile con i redditi da lavoro autonomo, di alleggerire gradualmente la partecipazione degli assistiti al costo delle prestazioni sanitarie e farmaceutiche. In particolare, in tale settore le misure adottate prevedevano l'abolizione – fin dal 1 gennaio 2001 – dei *tickets* sui farmaci inclusi nelle fasce A e B del prontuario e su alcune prestazioni specialistiche e la modifica del sistema per la determinazione della quota del prezzo dei farmaci da porre a carico del Servizio sanitario nazionale. Complessivamente, le maggiori spese imputabili a detti interventi in campo sanitario e farmaceutico erano stimate in circa 1700 miliardi di lire.

Infine, le misure di segno restrittivo, adottate per consentire il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, riguardavano, principalmente, risparmi di spesa corrente connessi ad interventi per una gestione più efficiente e coordinata degli acquisti di beni e servizi da parte degli enti decentrati (c.d. procedure di razionalizzazione dei consumi intermedi), maggiori entrate correnti (tra le quali, in particolare, la privatizzazione delle lotterie

nazionali e l'introduzione di nuovi giochi) e in conto capitale (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 erano anche disposte modifiche alla disciplina del Patto di stabilità interno, allo scopo di assicurare un più rigido rispetto delle compatibilità finanziarie. In coerenza con quanto previsto nell'accordo Stato-Regioni dell'agosto 2000, con la definitiva esclusione delle spese sanitarie dal Patto di stabilità interno, si introduceva l'obbligo per le amministrazioni regionali di coprire con aumenti del prelievo fiscale regionale incrementi della spesa sanitaria non in linea con i fabbisogni concordati.

Con riguardo all'impianto della manovra per il 2001, la Corte ritenne di dover tempestivamente esporre la preoccupazione per una impostazione che, da una lato, poggiava su una ipotesi non adeguatamente documentata di recupero permanente di gettito tributario tendenziale (soprattutto in ragione della forte incidenza sui risultati del 2000 degli introiti della tassazione dei *capital gains*) e, dall'altro, faceva affidamento su misure di reperimento di entrate straordinarie (dismissioni immobiliari) e di controllo e contenimento della spesa (razionalizzazione delle procedure di acquisto) esposte al rischio di insuccesso. Destavano perplessità anche le nuove regole del patto di stabilità interno e, più in generale, la capacità di governo della finanza decentrata e, in particolare, della spesa sanitaria e farmaceutica, esposta quest'ultima ai rischi di una sottovalutazione dei riflessi, anche indiretti, della abolizione dei *tickets*.

2.3 La Relazione trimestrale di cassa e la Relazione sull'andamento dell'economia dell'aprile 2001, elaborate dopo la pubblicazione dei consuntivi 2000 e dopo l'approvazione parlamentare della manovra di bilancio per il 2001 – recependo i segnali di un rallentamento nel commercio mondiale per il venir meno della fase espansiva dell'economia americana – operavano una prima revisione del quadro 2001 con riguardo sia alle grandezze economiche che agli obiettivi di finanza pubblica.

La previsione di crescita del prodotto interno lordo era ricondotta al 2,5%, mentre – a seguito dell'accentuazione degli impulsi di origine interna (essenzialmente connessi alla concentrazione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego e al recupero delle retribuzioni dell'industria) – il tasso d'inflazione (misurato dal deflatore del PIL) era rivisto verso l'alto (2,8% contro il 2,2% del 2000).

Con riguardo alla finanza pubblica, gli obiettivi per il 2001 erano modificati in misura limitata: in rapporto al PIL, l'indebitamento netto era ricondotto all'1% (0,8 nelle precedenti

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

Rispetto al 2000 erano mantenute anche le proiezioni programmatiche di riduzione della spesa corrente al netto degli interessi (dal 37,1% al 36,7% in quota di PIL) e della pressione fiscale (dal 42,4% al 42%).

Nella Relazione di cassa la proiezione relativa al fabbisogno del settore pubblico per l'intero 2001 evidenziava un forte ampliamento del divario rispetto all'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche, formulato secondo i criteri della competenza economica propri della nuova contabilità nazionale SEC95. Tale divario, contenuto negli ultimi anni intorno a valori inferiori a 15 mila miliardi e già salito nel 2000 a poco meno di 30 mila miliardi di lire, era stimato per il 2001 non inferiore a 50 mila miliardi, senza che, a quel momento, fossero adeguatamente esplicitati i diversi fattori contabili e sostanziali alla base dell'ampliamento dello scarto.

La disponibilità dei dati di fabbisogno relativi ai primi mesi dell'anno generava i primi allarmi sulla tenuta degli obiettivi programmatici, segnalando un possibile sconfinamento del fabbisogno di cassa e, di riflesso, del saldo rilevante per le verifiche di convergenza in Europa. Una prima precisazione tecnica della Ragioneria dello Stato, all'inizio di giugno, confinava i rischi ad un possibile sfioramento dell'indebitamento netto di contabilità nazionale entro l'1,5% del PIL (in luogo dell'1% programmatico), evidenziando le ragioni contingenti della temporanea impennata del fabbisogno di cassa (destinata ad essere in parte riassorbita nella seconda parte dell'anno) e il carattere prettamente inerziale dell'ipotesi di peggioramento dell'indebitamento netto.

Con l'avvio della attività del nuovo governo le previsioni ufficiali di finanza pubblica subivano una nuova e ben più sostanziosa revisione. In occasione della presentazione del D.p.e.f. 2002-2006, a metà luglio, il Governo prendeva atto, in primo luogo, dell'ulteriore decelerazione dell'attività economica, correggendo la stima di crescita del PIL per il 2001 al 2,3% (0,2% in meno rispetto alla Relazione trimestrale di cassa). In secondo luogo, - in presenza di stime autorevoli ma difformi sui riflessi dell'andamento congiunturale del fabbisogno finanziario sui conti pubblici - il D.p.e.f. accoglieva un'ipotesi assai più pessimistica sulla proiezione tendenziale del saldo 2001, elevando il disavanzo atteso all'1,9% del PIL, senza escludere un possibile più grave sconfinamento fino al 2,7% (corrispondente ad un valore assoluto di circa 65 mila miliardi di lire). Il nuovo quadro tendenziale proiettava sul medio periodo scostamenti drammatici rispetto agli obiettivi del Patto di stabilità e crescita, ribaltando la valutazione prevalente - sostanzialmente condivisa anche dagli organismi

internazionali – secondo la quale la stabilizzazione dei conti pubblici, progressivamente conquistata con correzioni di carattere strutturale, avrebbe richiesto nei prossimi anni solo limitati interventi restrittivi, per concentrarsi invece su operazioni di riqualificazione della spesa, di sostegno della crescita e di alleggerimento dell'onere tributario.

Con la presentazione della Relazione Previsionale e Programmatica (settembre 2001) e, successivamente, con la trasmissione alla U.E. dell'Aggiornamento del Programma di stabilità (novembre) l'allarme si attenuava.

Pur prospettando per il 2001 una nuova e meno favorevole stima di crescita del PIL (2%) - circa un punto percentuale in meno rispetto alle stime del Programma di stabilità del dicembre 2000 - lo scostamento rispetto agli indicatori strategici della finanza pubblica era ricondotto entro limiti ridottissimi: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche era stimato pari all'1,1% del PIL (solo lo 0,1% oltre il target della Relazione trimestrale di cassa e lo 0,3% oltre l'obiettivo formulato nel Programma di stabilità del dicembre 2000); per il debito pubblico (sempre in rapporto al PIL) si stimava un contenuto superamento del limite atteso (107,5 contro 106,6). Una correzione in senso più favorevole della valutazione delle spese per interessi e delle entrate tributarie, rispetto a quanto ipotizzato in sede di D.p.e.f. 2002-2006, sembrava rivestire un ruolo decisivo per il contenimento degli scarti rispetto agli obiettivi. Tali scarti, peraltro, risultavano molto meno ampi di quelli registrati negli altri paesi europei, in presenza di una generalizzata fase economica negativa.

2.4 La notifica alla Commissione europea del 1 marzo scorso ha reso noti i dati di preconsuntivo del 2001 relativi al PIL e ai conti pubblici, espressi, come richiesto dagli accordi europei, secondo i criteri contabili del SEC95. La crescita del PIL è risultata pari all'1,8% (oltre un punto meno dell'obiettivo formulato nel Programma di stabilità di fine 2000 e 0,2% al di sotto del dato da ultimo proposto nell'Aggiornamento del Programma di stabilità del novembre scorso). L'indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al PIL era fissato all'1,4% (0,6 punti oltre l'obiettivo originario e 0,3 punti più di quanto stimato nel citato Programma di stabilità di novembre). Con la pubblicazione dei "Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, anni 1998-2001" (Statistiche in breve, 25 giugno 2002), l'ISTAT ha rettificato i risultati di finanza pubblica, elevando all'1,6% il rapporto indebitamento/PIL del 2001, principalmente in ragione di una più approfondita quantificazione della spesa sanitaria.

La diffusione del consuntivo ha riaperto il dibattito sull'entità e sulle cause alla base del disavanzo "tendenziale" del 2001.

Tale controversia viene qui richiamata al solo fine di introdurre alcune verifiche sui fattori alla base del travagliato andamento della finanza pubblica nel 2001. Ciò, a sua volta, mira ad offrire, per quanto possibile, una spiegazione di quanto è avvenuto lo scorso anno, anche al fine di esprimere una valutazione sullo stato effettivo dei conti pubblici.

Il quadro di consuntivo della finanza pubblica evidenzia un maggior disavanzo rispetto agli obiettivi che, pur risultando più contenuto rispetto alle ipotesi pessimistiche di metà anno, deve essere analizzato.

Si deve, innanzitutto precisare che anche il confronto con le più recenti valutazioni di preconsuntivo (Relazione previsionale e programmatica e Aggiornamento del Programma di stabilità) non è di immediata comprensione, poiché sullo scostamento hanno inciso, in direzioni opposte, fattori di peggioramento e di miglioramento del saldo precedentemente non considerati.

Un primo punto critico riguarda l'andamento delle entrate tributarie, in relazione alle perplessità che, durante tutto lo scorso anno, furono sollevate con riferimento alla scelta, adottata in sede di manovra di bilancio per il 2001, di concedere elevati sgravi fiscali senza una dimostrazione adeguata del carattere strutturale del maggior gettito tributario allora accertato.

I risultati di consuntivo delle entrate del 2001 dissolvono tali incertezze, registrando rispetto al 2000 un incremento perfettamente in linea con quello ipotizzato già nel settembre 2000, nonostante una variazione nominale del PIL (e, pertanto, delle basi imponibili) che a consuntivo risulta inferiore di quasi un punto percentuale rispetto alla stima iniziale. Del resto, il mantenimento delle originarie previsioni di entrata è un aspetto peculiare di tutti i documenti ufficiali diffusi nel corso del 2001. In particolare, il D.p.e.f. 2002-2006 – presentato quando erano già disponibili le prime stime non favorevoli sull'andamento del gettito da *capital gains* – confermava, per il complesso delle entrate tributarie, la previsione di gettito formulata dal precedente governo; la Relazione previsionale e programmatica per il 2002 correggeva ulteriormente in aumento la variazione attesa (4,5 contro 4,3%), a conferma di un riscontro favorevole sull'andamento del gettito tributario pur in un contesto segnato dal rallentamento delle prospettive di crescita economica.

In conclusione, il consuntivo 2001 – come diffusamente illustrato più avanti - pone in luce una situazione di forte tenuta delle imposte dirette (IRPEF e IRPEG) e dell'IRAP, nonostante gli sgravi concessi e un risultato molto superiore alle attese del gettito dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni d'impresa. Meno dinamico, per la più immediata connessione con l'evoluzione dell'economia, è risultato l'andamento delle imposte indirette.

La pressione tributaria in senso stretto (vale a dire escludendo i contributi sociali) - a fronte di una stima di moderata riduzione che era incorporata nelle proiezioni iniziali - resta sostanzialmente invariata sul livello del 2000 (29,7%) e segna un lieve aumento rispetto al preconsuntivo di settembre.

Le entrate non tributarie hanno registrato un risultato di poco più di 2000 miliardi inferiore a quello del preconsuntivo di settembre, essenzialmente per effetto di minori contributi della U.E. in conto dei programmi di investimento cofinanziati (in ragione della tecnica di contabilizzazione che registra i contributi quando la U.E. accredita i fondi al Paese e non quando gli stessi vengono impiegati).

In conclusione, comunque, il peggioramento del saldo (+0,5% sul PIL rispetto al preconsuntivo) non può in alcun modo essere riferito al comparto delle entrate ed è, dunque, da ricercare nell'ambito della spesa, alla quale va imputato l'intero scostamento

Come si preciserà più avanti, una ricostruzione quantitativa corretta richiede alcune operazioni di depurazione dei dati con riguardo alle spese in conto capitale, al fine di separare l'effetto delle operazioni di dismissione degli immobili e di cartolarizzazione che, per le regole SEC95, sono trattate come "uscite negative".

Con tali accorgimenti si può pervenire ad alcune valutazioni di sintesi:

- una quota rilevante di aggravio dei conti è da riferire all'accelerazione degli investimenti in cofinanziamento con i fondi strutturali comunitari (o meglio allo squilibrio tra l'impiego dei fondi, più intenso del previsto, e le relative entrate per contributi U.E., assai inferiori alle previsioni per le ricordate modalità di accredito dei fondi). L'accelerazione della spesa si colloca alla fine del 2001;
- un peggioramento di dimensioni quantitative non inferiore al precedente è imputabile alla rettifica dei consuntivi 2000 effettuata dall'ISTAT in occasione della Notifica alla U.E. del 1 marzo scorso. Il maggior disavanzo rideterminato per il 2000 (1,7 invece di 1,5% in rapporto al PIL) si proietta sul 2001 ed è largamente riferibile all'accertamento, in sede di revisione dei conti, di un più elevato livello di spesa sanitaria non fronteggiato dalle Regioni con il ricorso ad entrate proprie, come invece prescritto già dalla legge n. 388 del 2000 (art.83);
- la spesa sanitaria, sospinta dalla rettifica della base 2000 e dai nuovi fattori espansivi emersi nel 2001, è stimata nel consuntivo ad un livello di 1,3 miliardi di euro superiore al valore notificato alla Commissione UE il 1 marzo 2001;
- alle spese per interessi e ai redditi da lavoro può essere complessivamente imputato un aggravio del saldo del conto delle A.P., in rapporto al PIL, non superiore allo 0,2%. La