

stima definitiva delle spese per interessi, in particolare, corregge le precedenti troppo prudentiali valutazioni governative.

Nel complesso, si può concludere che una molteplicità di fattori molto diversificati ha concorso a determinare il maggior livello di disavanzo 2001 rispetto alle stime di settembre. Si deve, tuttavia, rilevare che è largamente prevalente la natura “esogena” di essi: sia riferita questa ai diretti riflessi della flessione dell’attività economica dopo l’11 settembre o alla “necessità” di impiego dei fondi comunitari; ovvero, ancora, alla mancata attivazione della leva fiscale regionale a fronte di fabbisogni sanitari eccedenti.

Poichè, comunque, l’operare congiunto dei menzionati fattori di espansione della spesa avrebbe determinato un rapporto indebitamento/PIL più alto dell’obiettivo programmatico, tra settembre e dicembre sono stati adottati provvedimenti correttivi (cartolarizzazione dei diritti relativi al gioco del lotto e degli immobili) che hanno, almeno in parte, compensato le spinte sul disavanzo, ricondotto da ultimo all’1,6% del PIL. Non misurabili risultano, invece, gli effetti sul livello della spesa nel 2001 del nuovo accordo Stato-Regioni in materia sanitaria e delle azioni di controllo degli acquisti di beni e servizi.

2.5 Alla base delle vicende che, nel corso del 2001, hanno condotto ad interpretazioni e stime difformi dei saldi di finanza pubblica, alimentando anche un allarme che si è poi rivelato eccessivo, si ritrova anche il rapido e consistente ampliamento della divergenza tra fabbisogno di cassa del settore pubblico e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Già nella Relazione dello scorso anno si osservava come, dopo un lungo arco di anni di grande variabilità nei rapporti tra le due grandezze, ma di sostanziale accostamento dei valori, a partire dal 2000 il fabbisogno tendesse a sopravanzare l’indebitamento per importi di rilevanti dimensioni. Il sovrapporsi di cause contingenti e di fattori permanenti (connessi questi ultimi anche all’introduzione della nuova contabilità nazionale per competenza economica) determina oggi condizioni di tale incertezza da indurre la Corte a criticare la formulazione in corso d’anno di stime che intendessero proiettare sull’indebitamento netto il dato mensile relativo al fabbisogno di cassa. Si tratta, infatti, di un terreno che proprio l’esperienza del 2001 ha dimostrato essere particolarmente infido. La soluzione informativa può essere trovata, in via definitiva, solo con la messa a punto dei conti trimestrali delle Amministrazioni pubbliche, in grado di offrire indicatori infrannuali perfettamente coerenti, sul piano definitorio, con l’aggregato trasmesso annualmente per le verifiche di Maastricht. I tempi per tale adempimento sembrano opportunamente accorciarsi a seguito di un intenso impegno dell’ISTAT. Due recenti

risoluzioni parallele, approvate dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, impegnano il governo a provvedere a questo adempimento.

Ciò che, peraltro, preme mettere in luce è che si commetterebbe un errore se si ritenesse che il forte ampliamento tra i due saldi (con un fabbisogno di cassa sempre più elevato dell'indebitamento) debba necessariamente preludere ad un futuro aggravio del secondo, quasi che il fabbisogno costituisca un indicatore più veritiero.

E' stato opportunamente chiarito dall'ISTAT che:

- l'ampliamento dello scostamento nell'ultimo biennio è puntualmente riconducibile a specifiche operazioni con impatto sulle attività finanziarie (incluse nella formazione del fabbisogno di cassa, ma solo nella copertura dell'indebitamento);
- una causa strutturale, ma destinata ad un progressivo esaurimento, è costituita dal programma di accelerato rimborso dei crediti di imposta, che determina una larga eccedenza dei rimborsi per cassa rispetto a quelli di competenza dell'anno;
- il prelievo fiscale e contributivo risulta sistematicamente più elevato nelle valutazioni per competenza economica che riflettono con immediatezza, a differenza della cassa, la crescita delle basi imponibili;
- nel 2001 l'andamento delle spese di competenza per beni e servizi, soprattutto con riguardo al settore sanitario, è risultato assai meno dinamico dei corrispondenti pagamenti di cassa, sostenuti da ingenti partite di regolazione delle posizioni di debito pregresse.

Nell'ambito dell'attività istruttoria finalizzata alla elaborazione della presente Relazione, la Corte ha sottoposto a ISTAT e Ragioneria Generale dello Stato l'esigenza di disporre di chiari raccordi tra i conti finanziari e i conti economici SEC95. In tale contesto, si colloca anche la costruzione di un analitico raccordo tra fabbisogno complessivo del settore Pubblico e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e tra fabbisogno e debito pubblico per il 2001.

Al momento della chiusura della Relazione tali essenziali informazioni non risultavano ancora pienamente disponibili.

3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.

3.1 In occasione dell'annuale notifica dei preconsuntivi 2001 alla U.E. (comunicato del 1 marzo 2002) l'ISTAT ha diffuso anche gli esiti di una revisione delle serie di contabilità nazionale relative al periodo 1998-2000, effettuata per tenere conto degli aggiornamenti intervenuti nelle fonti statistiche. Per i conti pubblici la revisione si è tradotta, come sopra ricordato, in una

modifica peggiorativa del risultato del 2000, nella misura dello 0,2% dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, essenzialmente in ragione di una accertata più elevata dinamica della spesa sanitaria. Per il 2001, come già ricordato, i dati di preconsuntivo sono stati oggetto di revisione, in occasione della pubblicazione, da parte dell'ISTAT, delle serie storiche relative ai conti delle Amministrazioni pubbliche (Statistiche in breve, 25 giugno 2002).

La rappresentazione della finanza pubblica espressa, in applicazione dei regolamenti comunitari, dal Conto delle Amministrazioni Pubbliche – che consolida i consuntivi dello Stato, delle Regioni, di Province e Comuni e delle amministrazioni minori sia centrali che locali – mostra per il 2001 i seguenti principali risultati:

- un indebitamento netto di 20.008 milioni di euro, pari all'1,6% del PIL (a fronte dell'1,7% registrato nel 2000 al netto delle entrate straordinarie connesse all'assegnazione delle licenze UMTS);
- una sostanziale stazionarietà dell'avanzo primario (4,7% del PIL), per effetto di un incremento delle entrate complessive (4,1%) in linea con quello delle spese primarie, confronto effettuato sempre senza considerare gli effetti sul 2000 dei proventi UMTS;
- un aumento in valore assoluto – a conferma di una inversione di tendenza iniziata nel 2000 dopo anni di notevoli riduzioni - delle spese per interessi, che hanno registrato gli effetti dell'aumento dell'onere medio del debito, a sua volta sospinto da un rialzo dei tassi a breve e a medio e lungo termine del biennio 1999-2000 che ha più che compensato gli effetti favorevoli della estinzione di titoli emessi in passato con cedole più elevate;
- un progresso nel percorso di riqualificazione della spesa pubblica in virtù di una crescita degli investimenti fissi e dei contributi agli investimenti superiore al 13%, a conferma della graduale uscita dai lunghi anni di stagnazione della componente in conto capitale del bilancio pubblico;
- un lieve aumento dell'incidenza sul PIL della spesa corrente primaria (dal 37,4 al 37,6%);
- la formazione di un consistente e crescente avanzo di parte corrente, che ha consentito di finanziare più del 50% del disavanzo in conto capitale;
- una sostanziale stabilità della pressione fiscale, calcolata come incidenza sul PIL delle imposte e dei contributi sociali (dal 42,5 del 2000 al 42,4%), in un anno, peraltro, nel quale nell'area dell'euro essa risulta discesa in media di ben otto decimi di punto;

- un rallentamento nel percorso di riduzione del rapporto debito/PIL, con una discesa dal 110,6% del 2000 al 109,4%, valore che si colloca circa tre punti percentuali al di sopra degli obiettivi programmatici iniziali e che rappresenta il livello più elevato nell'area europea.

3.2 Esaminando gli andamenti delle principali componenti delle spese e delle entrate possono essere tratte le seguenti valutazioni.

Le spese complessive delle Amministrazioni pubbliche nel 2001 sono state pari a poco meno di 577 miliardi di euro, con un aumento del 6,6% rispetto al 2000 e una incidenza sul PIL pari al 47,4% e, quindi, con una inversione di tendenza nel processo di graduale riduzione che si era registrato negli ultimi anni. Tale inversione resta confermata anche se, ai fini di un confronto più corretto (effettuato più avanti), si escludono i proventi straordinari contabilizzati in riduzione delle uscite in conto capitale connessi, nel consuntivo del 2000, alla cessione delle licenze UMTS e, nel consuntivo del 2001, alle operazioni di cartolarizzazione relative alle dismissioni immobiliari e all'assegnazione dei diritti di riscossione dei proventi del lotto: al netto di tali partite, infatti, le spese totali risultano aumentate nel 2001 del 5,2% (contro il 3,4% del 2000) e l'incidenza sul PIL cresce dal 47,6 del 2000 al 48,0%.

Come è già stato rilevato, tuttavia, questa interruzione nel percorso verso una minore quota di spesa pubblica non riflette solo segnali negativi, se si considera che il dato medio di consuntivo è la risultante di una aumentata incidenza delle spese in conto capitale (investimenti e contributi agli investimenti) e di una sostanziale costanza della quota delle spese correnti al netto degli interessi.

Si conferma, in ogni caso, la strutturale difficoltà di compressione della spesa primaria corrente che ha caratterizzato l'esperienza dell'aggiustamento dei conti pubblici negli anni novanta in quasi tutti i paesi dell'area europea. Nella fase più intensa del risanamento finanziario, infatti, le differenze nelle strategie adottate in Europa erano confinate ad un maggiore o minore ricorso ad aumenti della pressione fiscale in alternativa al blocco dei programmi di investimento e/o alla possibilità di lucrare i benefici, condizionati dall'evoluzione dei mercati, della flessione delle spese per interessi.

Nell'ambito delle spese correnti al netto degli interessi i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita sostenuta (5,1%), per effetto della concentrazione nel 2001 degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali nei comparti della scuola, della dirigenza statale e dell'amministrazione locale e in connessione ad un lieve aumento (0,1%) del numero dei dipendenti pubblici.

3.3 Con riguardo alle altre voci della spesa primaria, si deve preliminarmente sottolineare che la revisione effettuata dall'ISTAT in sede di comunicato all'U.E. (marzo 2001) ha interessato in misura assai consistente i conti pubblici del 2000 nelle componenti dei consumi intermedi (in sostanza gli acquisti di beni e servizi) e delle prestazioni sociali in natura (in sostanza la spesa sanitaria), per le quali la disponibilità di informazioni più affidabili e complete ha consentito di rettificare in senso peggiorativo il consuntivo elaborato nel marzo 2001 e riprodotto nella Relazione sul rendiconto per l'anno 2000. In particolare, le nuove valutazioni comportano una maggiore crescita di entrambe le categorie di spesa, con incrementi rispetto al 1999 che risultano ora, rispettivamente, del 7,9% (contro il 5% del consuntivo provvisorio) e del 10,2% (contro il 6,7%).

Nel 2001, mentre i consumi intermedi sono cresciuti in misura lievemente inferiore alla variazione nominale del PIL (4,2 contro 4,4%), le prestazioni sociali in natura (essenzialmente spesa sanitaria) hanno segnato una dinamica elevatissima (14,2%), confermandosi come il principale settore di rischio della spesa pubblica.

Nell'ambito delle prestazioni sanitarie, tuttavia, l'evoluzione delle diverse componenti si presenta diversificata: è, infatti, aumentato significativamente il peso dell'assistenza farmaceutica, in presenza di un contestuale decremento dell'assistenza ospedaliera e delle altre prestazioni sanitarie.

In particolare, le spese per l'assistenza ospedaliera erogata da ospedali pubblici e case di cura convenzionate risultano aumentate ad un ritmo inferiore alla media del comparto (circa il 5% a fronte di quasi l'11% del 2000), essenzialmente a seguito degli effetti del rinnovo contrattuale del personale paramedico per il biennio 2000-2001; le prestazioni per l'assistenza extraospedaliera (visite medico-generiche e specialistiche, analisi di diagnostica strumentale, cure riabilitative) e per prevenzione e profilassi hanno segnato un decremento dello 0,8%, contro un aumento dell'8,5% del 2000. Al contrario, la spesa farmaceutica risulta cresciuta del 32,8% rispetto al 2000, anno nel quale peraltro l'incremento era già stato superiore al 18%. Il negativo risultato del 2001 - che conferma come, fino dal 1996, si sia prodotta una inversione del processo di contenimento della spesa, che nel quadriennio 1992/1995 aveva raggiunto decrementi medi annui di oltre l'8% - discende, a sua volta, dall'operare congiunto di fattori di diverso segno e da un profilo che si è andato modificando nel corso dell'anno, sì da richiedere una attenta valutazione in sede di proiezioni per l'anno in corso.

I fattori di lievitazione della spesa si riallacciano, essenzialmente, all'abolizione della compartecipazione a carico dei cittadini disposta con la legge finanziaria per il 2001 e agli

effetti indiretti di tale esenzione sulla dinamica dei consumi di prodotti farmaceutici. Nella stessa direzione ha operato la riduzione dei vincoli posti alla prescrizione di alcuni farmaci da parte della Commissione unica sul farmaco.

D'altra parte, nell'ultimo quadrimestre dell'anno una netta decelerazione della spesa è stata prodotta da una consistente riduzione del prezzo medio dei farmaci prescritti, a sua volta favorita dall'entrata in funzione di un'altra misura disposta sempre dalla legge finanziaria per il 2001 (nuovo sistema del prezzo di rimborso per i farmaci fuori brevetto) e dall'obbligo di sostituzione dei farmaci generici con il prodotto a più basso prezzo. Nello stesso tempo era disposto un ulteriore slittamento al 1 gennaio 2002 dell'adeguamento del prezzo dei farmaci al nuovo prezzo europeo.

3.4 Le spese per prestazioni sociali in denaro – tra le quali ha un peso preponderante la spesa pensionistica - hanno visto ancora lievemente ridursi l'incidenza sul prodotto (dal 16,8 al 16,7%) in virtù di un tasso di crescita che, già dal 2000, si colloca al di sotto della variazione nominale del PIL. Tale risultato è stato conseguito anche se, nel 2001, la dinamica della spesa per pensioni e rendite ha registrato un aumento del 4,5%, ben maggiore di quello segnato nel 2000 (2,7%), quando si manifestarono i risparmi connessi all'entrata a regime dei nuovi limiti d'età per l'accesso ai trattamenti di vecchiaia e ai più rigorosi requisiti per le pensioni di anzianità. La crescita del 2001 è prevalentemente da collegare agli adeguamenti automatici dei trattamenti alla dinamica dei prezzi.

Un ritmo di espansione molto più sostenuto ha caratterizzato il settore degli ammortizzatori sociali e dell'assistenza, categorie di spesa aumentate nel 2001 di oltre il 7% sia per la diretta connessione con la sfavorevole fase ciclica dell'economia che per effetto dei provvedimenti adottati a sostegno delle famiglie.

Assai più complessa è la lettura dei dati relativi alla spesa in conto capitale, poiché – come più volte ricordato – le regole di registrazione del SEC95 prevedono di contabilizzare nel conto capitale le tipologie di interventi straordinari (cessione delle licenze UMTS e cartolarizzazioni) che hanno fortemente inciso sui bilanci del 2000 e del 2001. In particolare, tali operazioni, che nella contabilità pubblica sono registrate in entrata, sono invece trattate come minori spese in conto capitale nel Conto delle Amministrazioni pubbliche.

Nei conti nazionali, infatti, i proventi delle operazioni in questione corrispondono all'alienazione di un *asset* immateriale (le licenze Umts o i diritti sui ricavi del lotto e dell'Enalotto) o materiale (gli immobili degli enti previdenziali) che determina una diminuzione delle immobilizzazioni patrimoniali delle Amministrazioni pubbliche. Il conto economico

annuale delle Amministrazioni pubbliche, d'altra parte, registra nel conto capitale le variazioni nette delle attività patrimoniali (non finanziarie), vale a dire il flusso dei nuovi investimenti pubblici e dei contributi agli investimenti meno il flusso dei disinvestimenti (o delle cessioni di attività immateriali): in tal modo la valutazione dell'effettiva dinamica della parte a più elevata produttività della spesa pubblica (appunto gli investimenti) è resa poco decifrabile, in quanto alterata dall'incidenza delle operazioni straordinarie classificate come uscite negative.

Un confronto più significativo tra il 2000 e il 2001 richiede, dunque, di neutralizzare gli effetti sui conti pubblici delle operazioni straordinarie, ricalcolando gli investimenti pubblici e, in generale, la spesa in conto capitale al lordo (e non al netto) della cessione delle licenze UMTS e delle cartolarizzazioni. Tale esercizio permette di cogliere in modo corretto la dimensione dell'accelerazione degli investimenti pubblici e, soprattutto, dei contributi agli investimenti, per un aumento totale della spesa in conto capitale superiore al 13%. Alla base dell'espansione della spesa, concentratasi nell'ultima parte dello scorso anno, vi è soprattutto il forte aumento delle operazioni relative agli investimenti in cofinanziamento con i fondi strutturali europei.

3.5 Le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche hanno sfiorato i 557 miliardi di euro, con un incremento del 4,1% (3,4% nel 2000) e una riduzione dello 0,1% sul PIL (0,8% tra il 1999 e il 2000).

Così come nell'anno precedente, anche per il 2001 si deve precisare che tale andamento è l'effetto netto di due fattori di spinta di segno opposto: da un lato la crescita tendenziale del gettito tributario e gli effetti di alcuni provvedimenti adottati con le manovre per il 2000 e per il 2001 (in particolare, l'imposta straordinaria sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali), dall'altro la rilevante correzione operata attraverso le misure di sgravio fiscale (circa 29 mila miliardi secondo le stime ufficiali) e contributive introdotte dalla finanziaria per il 2001.

L'andamento delle entrate totali nel 2001 è il risultato di una crescita del 4,5% delle entrate correnti e di una flessione del 33% delle entrate in conto capitale, tra le quali è proseguito il ridimensionamento delle imposte in conto capitale, già fortemente ridotte nel corso del 1999 e del 2000. Nell'ambito delle entrate correnti si segnala l'elevata dinamica delle imposte dirette (7,5%) – realizzata nonostante l'incidenza sul comparto dei ricordati sgravi – e, invece, la stazionarietà del gettito delle imposte indirette; una crescita moderata hanno, infine, registrato i contributi sociali (4,4%), per i quali va osservato che le regole di contabilizzazione per competenza economica escludono i proventi della cartolarizzazione dei crediti contributivi

(incassi per circa 2300 miliardi di lire nel 2001), trattati come una mera trasformazione dell'attivo patrimoniale degli enti di previdenza (da crediti maturati a liquidità).

Come già anticipato, la pressione tributaria – intesa come incidenza sul Pil del gettito totale di imposte dirette, indirette e in conto capitale – è diminuita di solo lo 0,1%, così come la pressione fiscale complessiva, che comprende anche i contributi sociali. Per entrambe, la riduzione era stata dello 0,5% nel 2000.

In attesa della diffusione del conto disaggregato delle entrate secondo la competenza economica (e, quindi, con dati coerenti con le informazioni sopra riportate), l'analisi relativa alle principali imposte può essere condotta soltanto sulla base del consuntivo di cassa dello Stato.

Tra le imposte dirette, il gettito dell'IRPEF è aumentato ad un ritmo di poco superiore alla variazione nominale del PIL, mentre molto oltre le attese è stato il risultato dell'imposta straordinaria sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali, che ha più che compensato la flessione delle imposte sui redditi da capitale e sui *capital gains*. L'IRPEG, nonostante la riduzione di un punto dell'aliquota legale e il funzionamento della *dual income tax*, ha segnato un incremento di gettito di più del 13%, riconducibile all'effetto ritardato dei profitti registrati nel 2000 e allo slittamento al 2001 di una parte degli incassi dell'anno precedente.

Nell'ambito delle imposte indirette, cresciute di solo lo 0,9%, il segno positivo è, pressochè per intero, attribuibile al buon andamento del gettito dell'IRAP (cresciuto di circa il 13%), mentre molto contenuto è risultato l'incremento del gettito dell'IVA (2,5% al netto della quota U.E.), particolarmente esposto al rallentamento delle basi imponibili e, in particolare, delle importazioni. Una accentuata flessione ha, infine, caratterizzato le imposte su lotto e lotterie (diminuite del 13%, dopo la caduta di oltre il 40% del 2000), le imposte sugli affari e il gettito delle accise.

3.6 Approfondendo l'esame del conto delle Amministrazioni pubbliche con una verifica delle tendenze in atto nei principali sottoconti che lo compongono (Amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti di previdenza), si traggono indicazioni di notevole rilievo.

Sono, in particolare, da evidenziare alcuni aspetti relativi alle interrelazioni tra finanza statale e finanza decentrata, poichè i risultati del 2001 sembrano segnare una qualche inversione nel percorso verso l'autonomia finanziaria delle amministrazioni regionali e locali che aveva caratterizzato gli anni più recenti.

Si conferma, in primo luogo, la tendenza, consolidata ormai da circa un quinquennio, ad un ampliamento della quota della spesa delle amministrazioni regionali e locali sulla spesa

pubblica totale. Anche nel 2001, infatti, il ritmo di crescita delle spese locali è risultato molto superiore a quello delle spese complessive delle amministrazioni pubbliche (8,9% contro 5,2%, se il confronto è effettuato con il totale della spesa pubblica “normalizzato” secondo i criteri descritti nel precedente paragrafo 3.4.).

Lo scostamento, già molto netto, deve essere valutato alla luce di quanto accaduto con riferimento alle risultanze dell'anno 2000. L'inevitabile provvisorietà dei preconsuntivi prodotti dall'ISTAT al 1 marzo di ogni anno è particolarmente esposta al rischio di successive rettifiche, anche di ampia portata, con riguardo soprattutto ai conti regionali, comunali e provinciali, per i quali, in assenza a quella data di dati certi di fonte amministrativa, è più estesa l'area delle stime e del ricorso a tecniche statistiche di campionamento. Già per il 2000, la revisione effettuata in occasione della notifica del 1 marzo 2002 ha prodotto una modifica peggiorativa di rilevanti dimensioni dei consuntivi: la spesa corrente primaria delle amministrazioni regionali e locali risulta cresciuta nel 2000 del 7%, invece del 4% circa stimato un anno prima. La correzione è essenzialmente imputabile ad una più affidabile valutazione della spesa sanitaria. Anche con riferimento al 2001, come più volte ricordato, il consuntivo di finanza pubblica diffuso lo scorso 1 marzo è già stato rettificato, a causa dell'accertato più elevato livello della spesa sanitaria.

La continua lievitazione della spesa sanitaria e farmaceutica e la graduale estensione delle funzioni attribuite a regioni ed enti locali in attuazione del decentramento ampliano il fabbisogno di risorse. Nel 2001, anche alla luce dei consuntivi provvisori, il pur favorevole andamento delle entrate tributarie di tali enti (cresciute del 7,7%) non è stato sufficiente ad aumentare il grado di autonomia finanziaria (espresso dal rapporto tra entrate fiscali proprie ed entrate totali): si è, anzi, determinato un arretramento dal 45,3 al 43,6%. Ciò si spiega con la contestuale forte accelerazione dei trasferimenti erogati dall'Amministrazione centrale a favore della finanza decentrata e, in particolare, alle Regioni per la compartecipazione al gettito erariale dell'IVA. L'incidenza dei trasferimenti dalle amministrazioni centrali sul totale delle entrate è, dunque, tornata ad aumentare, generando perplessità sulla tenuta del disegno programmatico di abolizione del sistema di finanza derivata previsto dal D.lgs. n. 56 del 2000.

In tale complesso contesto Regioni, province e comuni si sono confrontati con una nuova modifica della disciplina del Patto di stabilità interno, secondo la quale il saldo (come definito nelle norme e nelle circolari applicative) non avrebbe dovuto, nel 2001, superare il livello del 1999 incrementato del 3%. Per il complessivo comparto delle Amministrazioni locali non sono disponibili informazioni che consentano di misurare il grado di adeguamento ai parametri del Patto.

La Corte dei conti ha, peraltro, condotto recentemente una completa rilevazione relativa al settore regionale (Relazione sulla gestione delle Regioni per il 2001), dalla quale emergerebbero adempimenti degli obblighi del Patto per pressochè tutte le Regioni. Anche la verifica effettuata dalla Corte con riguardo alle amministrazioni comunali – e che, a differenza dell'indagine sulle Regioni, non tiene conto delle situazioni dei singoli enti, ma solo del conto consolidato del comparto – indica un sostanziale rispetto delle regole del Patto nel 2001. Non sembra, tuttavia, che da tali positivi riscontri possano trarsi valutazioni definitive – e comunque generalmente rassicuranti - sul grado di allineamento della condotta delle Regioni ai più generali obiettivi di finanza pubblica. Ciò è, infatti, precluso dai molteplici fattori di inadeguatezza del Patto, posti da ultimo in rilievo nell'annuale Rapporto sulle finanze pubbliche dell'UEM, trasmesso dalla Commissione al Consiglio Europeo (maggio 2002): lo scarso rilievo delle sanzioni e degli incentivi; l'espressione del saldo di riferimento in termini di cassa (a fronte di una rappresentazione dei *targets* del Patto di stabilità e crescita in termini di competenza economica); l'esclusione della spesa sanitaria che è sottoposta ad accordi separati; le difficoltà connesse con l'irregolarità e l'eterogeneità delle informazioni sulla finanza decentrata, anche in relazione alle difformità degli schemi contabili adottati.

Il sostanziale insuccesso del Patto di stabilità interno come strumento di controllo della finanza regionale e locale propone, in ogni caso, la questione centrale delle modalità attraverso le quali garantire una corresponsabilizzazione degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sottoscritti in sede europea, soprattutto in una fase di rapida evoluzione delle prospettive di decentramento amministrativo e fiscale.

4. La manovra di bilancio per il 2002.

4.1 In sede di aggiornamento del Programma di stabilità, presentato nel novembre scorso, il governo ha confermato le stime relative al quadro macroeconomico e ai conti pubblici già diffuse con la Relazione Previsionale e Programmatica di fine settembre.

Con riferimento al 2002, le stime governative hanno assunto l'obiettivo di un aumento del PIL in termini reali del 2,3% nel 2002 e di poco più del 3% nel triennio 2003-2005. Si tratta, per il 2002, di un valore significativamente inferiore all'originario "target" del D.p.e.f. (3,1%), ma notevolmente più elevato delle proiezioni della Commissione europea, del Fondo Monetario e dell'OCSE, che, già a quel momento, accreditavano l'Italia di una crescita reale non superiore, nell'anno in corso, all'1,4%. La non trascurabile divergenza può essere imputata ad una diversa valutazione che, almeno al momento della presentazione del programma di stabilità, il governo

aveva con riguardo ai riflessi positivi sull'attività economica dei provvedimenti di sostegno adottati.

Secondo le stime governative, la bassa elasticità del bilancio al ciclo economico dovrebbe comportare, comunque, che i conti pubblici risentano solo marginalmente del rallentamento della crescita: l'obiettivo fondamentale 2002 (indebitamento/PIL pari allo 0,5%) resta finora confermato, senza alcun rafforzamento della manovra di bilancio già adottata.

L'impostazione prescelta dalla maggior parte dei paesi negli aggiornamenti dei programmi di stabilità risponde, d'altra parte, all'esigenza di non adottare provvedimenti strutturali di contenimento della spesa pubblica (o di aumento del prelievo) in una fase di forte flessione della crescita economica e di lasciare invece operare gli stabilizzatori automatici del bilancio, anche al prezzo di un temporaneo rallentamento sul sentiero programmatico del riequilibrio dei conti pubblici.

Anche l'Italia ha scelto una linea di intervento attenta a non incidere negativamente sulle ancora fragili prospettive di ripresa.

La manovra di bilancio per il 2002 si caratterizza, infatti, per una impostazione che privilegia misure correttive del disavanzo in grado di incidere limitatamente, in senso restrittivo, sul reddito disponibile delle famiglie e che si affida prevalentemente e deliberatamente ad entrate di natura non strutturale. Il disegno è completato da misure di sostegno dello sviluppo, queste di natura permanente.

La Raccomandazione della Commissione europea sul programma aggiornato di stabilità dell'Italia – trasmessa al Consiglio in data 30 gennaio – sottolineava come tale impostazione fosse giustificata “alla luce della fiacchezza delle condizioni economiche nel 2001 e nel 2002” e confermava che l'evoluzione dei conti pubblici in Italia non solleva preoccupazioni sostanziali in Europa, essendo i limitati scostamenti dagli obiettivi riferibili, ormai, a livelli assoluti di disavanzi molto bassi e, comunque, nettamente inferiori ai saldi di Germania e Francia, che tornano invece a sfiorare il valore-soglia del 3%. Nell'orizzonte di medio-periodo, la Commissione poneva l'esigenza di una più robusta azione di controllo strutturale della spesa primaria, di una più chiara esplicitazione delle modalità di contenimento del rapporto debito/PIL e dell'attuazione tempestiva delle riforme, in primo luogo del sistema pensionistico e del mercato del lavoro.

4.2 La manovra di bilancio necessaria per il raggiungimento degli obiettivi programmatici trova attuazione, oltre che nel disegno di legge finanziaria per il 2002, nell'insieme di provvedimenti che a partire dal luglio 2001 sono stati presentati dal governo. Si tratta, in particolare, della

legge n. 383 del 18 ottobre 2001, che contiene i primi interventi per il rilancio dell'economia, del decreto legge 351 del 2001 (convertito con la legge n. 410 del 23 novembre 2001) che introduce nuove disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, del decreto legge 347 del 2001 (convertito con la legge n. 405 del 16 novembre 2001) in materia di spesa sanitaria, del decreto legge 350 del 2001 (convertito con la legge n. 409 del 23 novembre 2001) contenente disposizioni per l'introduzione dell'euro, in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero ecc.

Il complesso delle misure correttive per il 2002 è atteso produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche per circa 17 miliardi di euro, dei quali circa 9,30 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 7,75 miliardi euro per finanziare gli interventi per lo sviluppo.

Il più ampio contributo alla produzione di tali effetti deriverebbe:

- dall'innovativa procedura di "cartolarizzazione" per la cessione di immobili pubblici (oltre 7 miliardi di euro);
- dagli effetti degli incentivi per l'emersione delle attività "sommerse" (poco più di un miliardo di euro);
- dalla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (c.d. "scudo fiscale") e dal nuovo regime fiscale per gli interessi percepiti da soggetti non residenti sui titoli emessi in Italia (circa 1,25 miliardi di euro);
- dalle norme di rafforzamento del Patto di stabilità interno (1,5 miliardi di euro);
- da riduzioni della spesa primaria (circa 2 miliardi di euro), in particolare in materia di spesa sanitaria;
- dalla rivalutazione volontaria di azioni, quote societarie, terreni ecc. (oltre 2,4 miliardi di euro).

Nell'ambito delle misure di intervento per l'economia, gli interventi più rilevanti riguardano le famiglie, in conseguenza delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, compresi scuola e forze di polizia (oltre 3 miliardi di euro), all'aumento delle pensioni minime (2,17 miliardi di euro) e all'aumento delle detrazioni per i figli a carico (più di un miliardo di euro).

A favore delle imprese sono state, invece, previste riduzioni del costo del lavoro e sgravi per i nuovi assunti (0,72 miliardi di euro). Sono state, infine, disposti interventi per l'occupazione, il Mezzogiorno, le infrastrutture e gli incentivi alle imprese (1,19 miliardi di euro).

4.3 Nella Relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi dell'ultimo quadrimestre del 2001, trasmessa al Parlamento nello scorso mese di marzo, la Corte ha posto in rilievo come la parte quantitativamente e qualitativamente preponderante dell'intera manovra sia caratterizzata da provvedimenti dagli effetti non agevolmente prevedibili. Come si è più volte osservato, si tratta di difficoltà oggettive, che sono andate accrescendosi in relazione al graduale abbandono di misure di riduzione certa di voci di spesa o di aumento di aliquote fiscali.

L'allentamento delle esigenze imposte dal grave squilibrio dei conti pubblici dei primi anni novanta ha, infatti, consentito di variare la gamma degli interventi, privilegiando sempre di più quelli intesi a sollecitare una reazione degli altri settori istituzionali (famiglie e imprese) – attraverso l'uso di incentivi, disincentivi, condoni ecc. – piuttosto che a realizzare d'imperio economie di spesa o aumenti certi del prelievo. La naturale conseguenza è quella di impostare manovre dalle potenzialità ben più articolate, ma più a rischio nei risultati, fortemente condizionati dal grado di adesione dei soggetti coinvolti.

Anche la manovra per il 2002 non si sottrae a tali rischi, che sono connaturati a molte delle misure di intervento in precedenza descritte. Tale situazione è confermata dalle ampie differenze di valutazione che, con riguardo ai principali provvedimenti della manovra, caratterizzano le analisi effettuate presso organismi internazionali e centri di ricerca.

Alla citata Relazione si rinvia per una puntuale analisi critica delle singole misure di intervento.

4.4 Nell'aprile scorso, il governo ha presentato il d.l. n. 63 del 2000 (ora convertito con la legge n. 112 del 15 giugno 2002) in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture. Anche su tale materia si rinvia alle osservazioni formulate dalla Corte in occasione dell'audizione presso le Commissioni Finanze di Camera e Senato (7 maggio 2002).

Nell'occasione la Corte ha rilevato la necessità di colmare la lacuna informativa, che non consente di valutare i riflessi sui conti pubblici delle nuove disposizioni. Si tratta di informazioni indispensabili, dal momento che il Governo si propone espressamente, attraverso i nuovi strumenti, di ottenere effetti favorevoli al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. E cioè di attivare, anche attraverso le due costituenti società "Patrimonio" e "Infrastrutture", operazioni in grado di aumentare le entrate o ridurre le spese pubbliche, di alleggerire il peso del debito pubblico e di migliorare l'economicità della gestione patrimoniale.

Sul punto, la Corte ha nuovamente richiamato l'attenzione su due principi guida:

- la necessaria cautela nell'impiego di misure di "cartolarizzazione", di recente usate con frequenza (crediti INPS, alienazioni immobiliari, entrate del lotto) che costituiscono, comunque, interventi di finanza straordinaria, destinati ad incidere sulle prospettive future;

- la riaffermazione del principio di sana gestione in virtù del quale i proventi straordinari sono da destinare alla riduzione dello stock del debito e non del disavanzo.

Una puntuale ricognizione delle risorse finanziarie destinabili al riequilibrio dei conti pubblici appare fondamentale in una prospettiva, quale quella presente, che vede concretizzarsi il rischio di un divario significativo tra obiettivi programmatici e risultati di finanza pubblica, non solo e non tanto per il 2002 quanto per il 2003. Concorrono a determinare tale non favorevole prospettiva la perdurante stagnazione economica, le incertezze sugli esiti dei provvedimenti correttivi finora adottati e la temporaneità degli stessi.

La meritoria iniziativa del governo di integrare la legge finanziaria per il 2002 con la presentazione di un articolato programma di medio periodo (con le tre leggi delega per le infrastrutture, per la previdenza e per il fisco) pone, peraltro, la questione cruciale del reperimento di risorse addizionali e permanenti, in relazione al segno espansivo sui conti pubblici di tali provvedimenti strutturali.

Sotto questo profilo, acquista particolare rilevanza il D.p.e.f. 2003-2007, che dovrà offrire il quadro economico e finanziario dal quale trarre gli elementi informativi sulle modalità di ricomposizione tra gli obiettivi di riequilibrio dei conti pubblici e quelli derivanti dal disegno di politica economica di medio periodo (in primo luogo, riduzione della pressione fiscale e accelerazione degli investimenti pubblici).

5. Bilancio e ordinamento contabile.

5.1 I temi di una organica riforma della disciplina delle procedure e della struttura del bilancio sono stati posti dal Ministro dell'economia e delle finanze dinanzi alle Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato (20 febbraio 2002); l'esposizione del Ministro è stata integrata da un intervento, più analitico, del Sottosegretario presso lo stesso Ministero dell'economia; ne è seguita una discussione nelle stesse Commissioni bilancio riunite che ha passato in rassegna opzioni e alternative di aggiornamento e razionalizzazione della materia. Le Commissioni sono pervenute all'approvazione, sostanzialmente condivisa da tutte le forze politiche, di due risoluzioni "parallele" approvate nelle sedute del 4 (Camera) e del 6 giugno (Senato). Dovrebbe scaturirne, nelle prossime settimane, l'esame di un disegno di legge di riforma della legge n. 468 del 1978 destinato, secondo le intenzioni emerse nel dibattito parlamentare, a dettare nuove regole efficaci sin dalla prossima sessione di bilancio per il 2003.

Le sintetiche considerazioni che seguono assumono come base non solo le risoluzioni conclusive delle Commissioni bilancio ma l'intero arco dei temi emersi nel corso del dibattito parlamentare, muovendo dall'esperienza della Corte e dai contributi forniti dalla stessa Corte al Parlamento nell'arco più che ventennale dalla legge del 1978 ad oggi (con le relazioni annuali sul rendiconto, con referti specifici, con audizioni dinanzi alle Commissioni bilancio).

E' da condividere, nell'ottica della Corte, l'impostazione generale adottata dall'intervento del Ministro dell'economia che pone, quali premesse maggiori del ripensamento della disciplina del bilancio, tre teste di capitolo: l'Europa; l'attuazione del nuovo titolo V, parte II della Costituzione; l'evoluzione delle tecniche di contabilità pubblica e di contabilità economica nazionale.

5.2 Per quanto attiene alla funzione della "decisione di bilancio" (espressione che include l'insieme legge finanziaria-bilancio) come strumento di "fiscal policy" sono pienamente da condividere le conclusioni raggiunte dalle risoluzioni delle Commissioni bilancio in ordine ai contenuti del D.p.e.f., che precisano, con utile continuità, gli orientamenti già fissati dalla legge n. 208 del 1999. Il Documento di programmazione costituisce il necessario termine di raccordo con il patto di stabilità e crescita dell'Unione Europea e, attraverso le risoluzioni delle due Camere, il quadro di riferimento per la sessione di bilancio.

La necessità di costruire il quadro tendenziale e quello programmatico del D.p.e.f. con riferimento non solo alla gestione di bilancio, ma anche al settore statale ed al conto delle pubbliche amministrazioni (sia nella sua versione consolidata, sia con riguardo alla distinzione fra amministrazioni statali, Regioni ed enti locali, enti di previdenza ed altri enti ed agenzie centrali) sottolinea l'importanza dei profili, già affrontati in questa relazione, della costruzione di un chiaro raccordo fra aggregati delle finanza pubblica e contabilità economica nazionale.

5.3 Per quanto attiene ai contenuti della legge finanziaria il ministro dell'economia e delle finanze, nell'audizione del 20 febbraio dinanzi alle Commissioni bilancio riunite ha ipotizzato, in materia di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio, una riforma a "minore intensità politica", tale da consentire la trasformazione dell'attuale legge finanziaria in "legge (annuale) di stabilità", ma non da implicare modifiche all'art. 81 della Costituzione e riformulazione dei regolamenti parlamentari. Nei suoi caratteri essenziali, il nuovo strumento dovrebbe fissare: il tetto complessivo delle entrate e delle spese; il riparto di responsabilità tra Stato e governi locali e le altre misure relative all'attuazione del patto di stabilità interno; gli

ulteriori interventi necessari per attuare il programma di politica economica del Governo, così come definito dalla risoluzione di approvazione del D.p.e.f.

Pur ovviamente astenendosi da giudizi su scelte attinenti al livello di intensità politica della riforma progettata, la Corte ricorda di essersi detta persuasa (Relazione annessa alla decisione sul Rendiconto generale del 1999, Cap. I, par. 6) “della necessità di mantenere il quadro delle garanzie poste dall’art. 81, commi terzo e quarto, della Costituzione, tanto più utili nell’ambito della ‘Costituzione fiscale’ europea e come punto di equilibrio fra potere di proposta del Governo e decisioni del Parlamento”. Tale valutazione merita di essere confermata, come anche quella secondo cui “i precetti dell’art. 81...assicurano un ancoraggio alle regole di finanza pubblica dell’Unione europea e dovrebbero restare come saldi punti fermi anche nel quadro di un processo di revisione costituzionale”.

La tesi esposta dal Governo (oltre all’audizione del Ministro si tiene qui conto, ovviamente, delle specificazioni apportate dal Sottosegretario nell’ambito della stessa seduta) è che la permanenza dell’art. 81 comporta la necessità di utilizzare per la manovra annuale della finanza pubblica quantomeno due distinti strumenti (bilancio e legge finanziaria). Può dirsi, a questo riguardo, che la Corte non ha mai preso posizione netta in ordine alle tesi che affermano o negano la natura formale della legge di bilancio (e che, conseguentemente, reputano o meno indispensabile il ricorso ad uno strumento legislativo diverso dal bilancio), essendosi limitata a sottolineare, con forza, da un lato che il numero degli strumenti di manovra non intacca la unicità della “decisione di bilancio”, decisione la cui significatività risiede, essenzialmente, nel quantificare l’impatto della finanza pubblica sull’economia, e, dall’altro, che la necessità di assicurare anche alla legge finanziaria idonea copertura (necessità nei primi tempi non condivisa dal mondo istituzionale) rende comunque il sistema coerente con i precetti dell’art. 81 della Costituzione.

Tale impostazione induce a reputare condivisibili le valutazioni espresse nel corso del dibattito parlamentare sull’opportunità di non rinunciare allo strumento ‘legge finanziaria’ (e confermate dalle risoluzioni delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento) utile a Parlamento e Governo non soltanto per accelerare l’approvazione delle modifiche legislative necessarie alla manovra (i cui effetti finanziari, almeno in parte, potrebbero altrimenti essere “rappresentati”, ma non prodotti dal bilancio), ma anche per rendere trasparente la manovra stessa, nel senso di “ridurre ad unità e valutare la compatibilità” delle scelte legislative nuove, in modo visibile differenziandole da quelle già compiute.

Se, peraltro, funzione precipua della legge finanziaria è quella di raggruppare le “decisioni” inerenti alla manovra annuale, così da affidare al progetto di bilancio il diverso