

e Francia, nei quali, di contro, il deficit ha oltrepassato il 3%, divenendo dunque “eccessivo” (in misura più marcata per la Germania).

1.4 Un ulteriore profilo sotto il quale è utile leggere l’andamento dei conti pubblici è quello del ciclo economico. Nel 2002 le condizioni dell’economia europea sono peggiorate significativamente. Nell’area euro l’*output gap*, (cioè la differenza tra il prodotto effettivo e quello potenziale, tipica misura dell’effetto ciclico) è divenuto negativo, soprattutto a motivo dell’insoddisfacente evoluzione congiunturale di Germania e Italia, dove il *gap*, così come misurato dalla Commissione europea, è stato pari rispettivamente a $-0,9$ e $-0,5\%$ del prodotto potenziale (a fronte di $-0,3\%$ per la media dell’area euro). Ma la riduzione delle entrate e l’aumento delle spese pubbliche al netto degli interessi sono andati oltre quello che sarebbe stato giustificato dal peggioramento del quadro macroeconomico. Dunque, se si considera, come è consuetudine, quale indicatore di orientamento della politica di bilancio, la variazione del saldo primario aggiustato per il ciclo, si riscontra come il 2002 sia stato un anno dal tono espansivo. Ciò rappresenta solo in parte una novità; negli ultimi anni, infatti (1999-2001), la politica fiscale nell’area euro aveva avuto carattere espansivo ma pro-ciclico: in altre parole la fase alta del ciclo economico, quando il prodotto interno era al di sopra del suo livello potenziale, non è stata sfruttata per condurre i bilanci pubblici in quella zona di sostanziale pareggio che rappresenta l’obiettivo del Patto di stabilità e di crescita, con ciò mancando di aggredire, in un momento ben più favorevole, i punti critici della spesa pubblica. (essenzialmente connessi all’invecchiamento della popolazione). Nel 2002 la politica fiscale nell’area dell’euro è divenuta espansiva-anticiclica, nel senso che l’avanzo primario aggiustato per il ciclo economico è diminuito mentre l’*output gap* diventava negativo cioè il PIL effettivo scendeva sotto il suo livello potenziale. La situazione italiana non sembra essersi differenziata sensibilmente da quella dell’intera area euro fino al 2001: nel triennio 1999-2001 anche in Italia si è avuta, infatti, una politica fiscale espansiva pro-ciclica. Nel 2002, invece, essa è divenuta restrittiva pro-ciclica, nel senso che si è comunque conseguito un miglioramento del saldo primario “depurato” pur in presenza di condizioni macroeconomiche avverse.

L’analisi dello stato dell’economia e la considerazione del fatto che nel 2002, in Italia, a differenza di quanto registrato nella totalità degli altri paesi Uem, si sia registrato un miglioramento del saldo primario aggiustato per il ciclo (rispettivamente dal 3,3% al 3,6% in rapporto al PIL per l’Italia e dall’1,8% all’1,5% per la media Uem) porterebbe a rafforzare il giudizio positivo che il mero confronto dei saldi effettivi di finanza pubblica aveva già suggerito.

Tale conclusione, tuttavia, va temperata alla luce di almeno due considerazioni: l'evidente deterioramento della relazione tra crescita economica e saldi di finanza pubblica ed il carattere non strutturale della correzione.

Quanto al primo aspetto, un segnale preoccupante delle tendenze di fondo dei conti pubblici è sinteticamente espresso dall'evidenza che il minore aggiustamento comunque realizzato dall'Italia rispetto agli obiettivi programmatici, in termini di saldi, risulta superiore a quanto sarebbe stato giustificato dalla minore crescita rispetto alle previsioni. Sorregge tale osservazione il riferimento alle relazioni usualmente utilizzate in sede di Commissione europea, dove si considera generalmente che ad 1 punto di minore crescita economica corrisponda un peggioramento di circa 0,5 punti del rapporto deficit/PIL. E, dunque, nel caso dell'Italia, come rileva la Commissione europea nel suo recente rapporto sulle finanze pubbliche dell'area Uem, circa due terzi del minor aggiustamento del saldo è da ricondurre a fattori diversi dal rallentamento dell'economia. Del resto, nel 2002, l'avanzo primario aggiustato per il ciclo è risultato inferiore di ben 2 punti percentuali all'obiettivo fissato nel Programma di stabilità del novembre 2001 (3,6% a fronte del 5,6%).

Quanto al secondo aspetto, le riserve sulla portata del riequilibrio dei conti pubblici attuato nel 2002 si accentuano ove si analizzi il consuntivo sotto il profilo qualitativo, depurando i saldi non soltanto dagli effetti del ciclo economico ma anche da quelli di misure a carattere transitorio. Come è stato già accennato e come viene più oltre documentato in dettaglio, nel corso del 2002 molti e diversi sono stati i provvedimenti con effetti temporanei, giustificati anche dall'esigenza di non intaccare il reddito disponibile permanente e deprimere così domanda aggregata e livelli di produzione. Considerando che aumenti di entrata e tagli di spesa transitori erano presenti per circa lo 0,5% del PIL anche nei conti del 2001 (1,5% nel 2002), se ne deduce che il saldo di bilancio che meglio esprime le condizioni di fondo della finanza pubblica nel biennio 2001-02 non avrebbe segnato alcun sostanziale miglioramento tra 2001 e 2002 restando, in entrambi gli anni, su un valore (come rapporto indebitamento/PIL) non inferiore al 3,5%, evidenziando la dimensione critica del necessario processo di sostituzione di tali interventi transitori nella prospettiva di breve/medio periodo.

1.5 La finanza pubblica italiana attraversa oggi una fase delicata, comune ad altri importanti paesi europei. Ma, come è noto, per Francia e Germania assai minore è il peso del debito e meno stringenti sono, in prospettiva, i riflessi sulla spesa dell'invecchiamento della popolazione. In Italia, dopo il rimarchevole aggiustamento che ha consentito di guadagnare l'ammissione, sin dall'avvio, alla terza fase dell'Unione monetaria, la politica di risanamento ha

registrato una battuta d'arresto. L'azione di bilancio sembra essersi preoccupata più di svolgere un ruolo di stimolo della crescita economica che di completare il percorso di riequilibrio dei conti pubblici (previsto, inizialmente, al 2003 con il sostanziale azzeramento del deficit effettivo).

Come osservato, il deterioramento in atto sembra andare oltre gli effetti avversi della congiuntura. Ciò si osserva nell'andamento del saldo primario depurato dagli effetti del ciclo economico: nel triennio 1998-2000 (quindi su un arco temporale che esclude l'eccezionale livello conseguito nell'anno di ammissione all'UEM, il 1997) esso si è collocato in media poco al di sotto del 5% (non tenendo conto, per il 2000, dei proventi Umts) mentre nell'ultimo biennio è risultato pari al 3,5%.

Il ciclo economico rende, comunque, difficile il perseguimento di criteri di gestione del bilancio pubblico ispirati all'obiettivo di un riequilibrio di medio periodo con caratteri di continuità. Un certo allentamento della *fiscal policy* era, peraltro, già riscontrabile nella fase immediatamente successiva allo sforzo eccezionale compiuto per assicurare all'Italia l'ingresso nella UEM. La spesa corrente primaria dovrebbe, tuttavia, essere mantenuta in quel corridoio compreso tra il tasso di crescita dei prezzi ed il tasso di crescita nominale del PIL, in modo da preservarne il valore reale ma abbassarne gradualmente l'incidenza sul prodotto interno lordo, accompagnando tale processo con una meno che proporzionale riduzione della pressione fiscale.

Lo stesso Consiglio europeo, nell'esaminare il programma di medio termine dell'Italia, ha espresso l'avviso che l'obiettivo, assai desiderabile, di un allentamento della pressione fiscale e contributiva appare credibile solo se perseguito congiuntamente a quello di un forte contenimento delle spese pubbliche correnti e ha sottolineato, in particolare l'esigenza, per un paese altamente indebitato come l'Italia, di assicurare una riduzione del rapporto debito/PIL progressiva e ad un ritmo adeguato. Perchè ciò possa avvenire è necessario riportare e mantenere ad un livello elevato l'avanzo primario, anche in considerazione delle forti pressioni che l'invecchiamento della popolazione eserciterà su grandezze rilevanti della spesa pubblica, in primo luogo pensioni e sanità.

La complessità della situazione italiana risalta con buona evidenza quando si osservi l'andamento della spesa pubblica al netto degli interessi, come incidenza sulla ricchezza prodotta, nei principali paesi dell'Unione monetaria europea. Ne emerge, innanzitutto, che l'Italia si colloca ad un livello significativamente più basso di quello della Germania e della media UEM (44,1 % nel 2002), mentre la Francia mostra un'incidenza della spesa primaria sul PIL persino superiore al 50%. Inoltre, nell'ultimo quinquennio quasi nessun paese è stato in grado di ridurre la spesa, se si eccettuano la Spagna (che, dopo l'Irlanda, è anche il paese con il

livello più modesto), l’Austria e la Finlandia. Nell’area euro essa è cresciuta di 4 decimi di PIL. E’ aumentata anche in Italia, di 2 decimi di prodotto (come in Francia e Germania). Tutto ciò, se non evidenzia la incomprimibilità della spesa pubblica primaria italiana, certo mette in luce la difficoltà di governarla. Ove si passasse poi ad analizzarla nella sua composizione si trarrebbero, come è d’altra parte noto, motivi ulteriori per dubitare della possibilità che, nell’insieme, essa possa esser costretta ad una decisa decelerazione e si avrebbe conferma, invece, dell’urgenza di un significativo processo di riorientamento qualitativo.

1.6 Lo schema di *fiscal policy* proposto negli ultimi anni sembra aver riposato, da un lato, sull’idea che una riduzione significativa della pressione fiscale sia in grado di autofinanziarsi attraverso lo stimolo che le minori distorsioni della tassazione provocano all’economia; dall’altro su una strategia di misure volte a migliorare l’efficienza della gestione del patrimonio pubblico o alla creazione di canali paralleli, fuori dei confini del fabbisogno e dell’indebitamento, per il finanziamento degli investimenti pubblici. Sembrano dunque essersi contrapposte due diverse modalità di conduzione della politica di bilancio: la prima caratterizzata da una sorta di “aggiustamento fine” intorno ai progressi realizzati nel periodo precedente, con limitate correzioni della pressione fiscale in quanto consentite dalla riduzione del peso della spesa per interessi; la seconda, caratterizzata dall’annuncio di tagli robusti del carico fiscale, da misure di dismissione patrimoniale affidate a operazioni di cartolarizzazione (*securitisation*), dalla creazione di canali “paralleli” per il finanziamento degli investimenti pubblici. Questa seconda impostazione appare ancora delineata in modo non definitivo sotto il profilo dei tempi e delle modalità di attuazione (decreti legislativi) e degli strumenti di copertura (da individuare nelle decisioni di bilancio annuali) per quanto attiene alla politica fiscale. Per quanto attiene alla strategia di *securitisation* per le dismissioni immobiliari è intervenuta una prima determinazione positiva in sede europea (Eurostat, ESA95, Manual on government deficit and debt. *Securitisation operations undertaken by general government*, Part V, maggio 2003) che fissa condizioni e modalità per l’ammissibilità di queste operazioni. La adozione di regole in sede di Unione Europea che determinino i criteri per la accettabilità di canali paralleli alla gestione statale per il finanziamento degli investimenti pubblici (attraverso strumenti analoghi a quelli disciplinati, in Italia, dal decreto legge n. 63/2002 convertito in legge n. 112/2002, quali la Cassa depositi e prestiti e le società Patrimonio spa e Infrastrutture spa) è un tema indicato dal Ministro dell’economia fra quelli da porre in sede Ecofin, nel semestre di Presidenza italiana.

1.7 In primo luogo è da verificare - sulla base in particolare delle raccomandazioni dell'Unione Europea - la sostenibilità del percorso di attuazione della riforma fiscale affidata ad una forte riduzione della pressione fiscale; valutando la compatibilità finanziaria in un contesto caratterizzato, da un lato, dall'accentramento verso l'Europa (implicito nel Patto di stabilità e di crescita) e, dall'altro, dal decentramento di una serie di scelte di politica di bilancio di carattere interno (nel contesto non ancora definito del federalismo fiscale).

Per quel che riguarda le operazioni sul patrimonio immobiliare, ferma restando la necessità di conformarsi alle regole europee, appare necessario valutare entro quale arco temporale di medio periodo possano essere conseguiti risultati incisivi, distinguendo l'impatto sullo stock del debito da quello sul fabbisogno; per quanto attiene alla "esternalizzazione" dei canali per il finanziamento degli investimenti pubblici resta l'esigenza, sempre nei limiti e con i criteri definiti in sede europea, di definire modalità trasparenti di contabilizzazione ponendo precisi confini fra operazioni che incidono, comunque, sui conti del settore pubblico e operazioni recate, in contabilità economica nazionale, da distinti conti istituzionali.

La conferma del disegno programmatico testimoniato dall'avanzamento in sede parlamentare del complesso pacchetto di leggi delega (legge n. 53/2003 in materia di istruzione; legge n. 80/2003 in materia di riforma fiscale; legge n. 30/2003 in materia di mercato del lavoro; disegno di legge A.C. 2145, in materia previdenziale) richiede, dunque, una approfondita riconsiderazione delle condizioni di compatibilità economica e finanziaria di medio periodo, soprattutto alla luce delle significative modifiche di segno negativo del quadro di riferimento originariamente proposto con il Dpef per il 2002-06 (luglio 2001). Da quanto sopra osservato la complessità delle scelte è accentuata proprio dall'alta incidenza delle misure *una tantum* utilizzate nel triennio 2001-2003 che sono state accompagnate da un rinvio delle difficili decisioni di correzione dei settori critici della spesa (in primo luogo sanità e pensioni). Sotto questo aspetto assume rilievo particolare l'impostazione della manovra di finanza pubblica per il 2004 che, già nelle proiezioni del governo proposte con il Programma di stabilità del novembre scorso, incorporava interventi correttivi di dimensioni assai rilevanti.

Il compito di definire in modo rigoroso i termini di riferimento dell'azione di finanza pubblica per il medio periodo è affidato, in primo luogo, al prossimo Dpef dal quale dovrebbero emergere le risposte a quesiti di grande rilevanza (quadro tendenziale dei conti pubblici ed obiettivi programmatici anche alla luce della più recente reinterpretazione delle regole del Patto di stabilità che mirano a tenere in maggiore evidenza gli andamenti strutturali e di fondo piuttosto che quelli effettivi).

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti sociali, la definizione degli strumenti del federalismo fiscale (ancora in una fase di prima elaborazione) e la precisazione del percorso di attuazione della riforma fiscale, la proiezione pluriennale degli equilibri della finanza previdenziale, dovrebbero essere precedute, nel Dpef, da una previsione programmatica di medio periodo, capace di darsi carico degli equilibri strutturali della finanza pubblica; questa previsione programmatica potrebbe offrire un quadro di riferimento per la copertura, in concreto affidata ai decreti legislativi ed alle decisioni annuali di bilancio della riforma fiscale e delle riforme del Welfare approvate in questa XIV legislatura.

2. La politica di bilancio per il 2002.

2.1 Il Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio 2001 aveva formulato una proiezione programmatica di crescita del PIL per il 2002 pari al 3,1% in termini reali, indicando nello 0,5% del PIL l'obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. La Relazione Previsionale e Programmatica del settembre e l'aggiornamento del Programma di stabilità del novembre 2001 riconducevano la previsione della crescita al 2,3% - valore significativamente più elevato delle proiezioni a quel momento proposte dalla Commissione europea, dal Fondo Monetario e dall'OCSE - mentre confermavano l'obiettivo di finanza pubblica.

Alla luce della "fiacchezza delle condizioni economiche", la Raccomandazione della Commissione europea sul programma aggiornato di stabilità dell'Italia - trasmessa al Consiglio all'inizio del 2002 - sembrava aderire all'impostazione prescelta dalla maggior parte dei paesi negli aggiornamenti dei programmi di stabilità 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.

La manovra di bilancio per il 2002, si caratterizzava, infatti, per una scelta che privilegiava misure correttive del disavanzo in grado di incidere limitatamente, in senso restrittivo, sul reddito disponibile delle famiglie e che si affidava prevalentemente e deliberatamente ad entrate di natura non strutturale. La manovra era completata da misure di sostegno dello sviluppo, queste di natura permanente.

Essa ha trovato 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 n. 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 n. 347 del 2001 (convertito con la legge 16 novembre 2001, n. 405) in materia di spesa sanitaria, del decreto legge n. 350 del 2001 (convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 409) contenente disposizioni per l'introduzione dell'euro, in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria e di emersione di attività detenute all'estero.

Il complesso delle misure correttive per il 2002 era atteso produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche per circa 17 miliardi di euro, dei quali circa 9,3 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 7,7 miliardi euro per finanziare gli interventi per lo sviluppo.

Il più ampio contributo alla produzione di tali effetti era attribuito:

- all'innovativa procedura di "cartolarizzazione" per la cessione di immobili pubblici (oltre 7 miliardi di euro);
- agli effetti degli incentivi per l'emersione delle attività "sommerse" (poco più di un miliardo di euro);
- alla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (c.d. "scudo fiscale") e al nuovo regime fiscale per gli interessi percepiti da soggetti non residenti sui titoli emessi in Italia (circa 1,25 miliardi di euro);
- alle norme di rafforzamento del Patto di stabilità interno (1,5 miliardi di euro);
- a riduzioni della spesa primaria (circa 2 miliardi di euro), in particolare in materia di spesa sanitaria;
- alla 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 riguardavano 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 erano, invece, previste riduzioni del costo del lavoro e sgravi per i nuovi assunti (0,72 miliardi di euro). Erano, infine, disposti interventi per l'occupazione, il Mezzogiorno, le infrastrutture e gli incentivi alle imprese (1,19 miliardi di euro).

2.2 La Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2002 – consueta occasione di "assestamento" delle proiezioni sui conti pubblici per l'anno in corso – confermava, ancora una volta,

l'ambizioso obiettivo di indebitamento netto, nonostante l'accertamento di un fabbisogno di cassa del settore statale superiore alle attese. Nello stesso mese, il governo presentava il d.l. n. 63 del 2000 (convertito con la legge 15 giugno 2002, n. 112) 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, senza peraltro informazioni sufficienti per valutare i riflessi sui conti pubblici delle nuove disposizioni.

A partire dal mese di giugno, il quadro degli obiettivi economici e di finanza pubblica per il 2002 veniva significativamente ridimensionato, alla luce dell'accertato peggioramento delle tendenze in atto e delle revisioni di segno negativo apportate dall'Istat ai consuntivi del 2001. Anche una decisione dell'EUROSTAT in materia di cartolarizzazioni contribuiva a rendere più stringenti le condizioni per gli interventi correttivi. Prendendo atto di tali tendenze, il Dpef 2003-2006, nel luglio scorso, abbassava di un punto la previsione di crescita reale del PIL per il 2002 (dal 2,3 all'1,3%) ed elevava all'1,1% l'obiettivo di indebitamento netto (dal precedente 0,5%), anche come riflesso della correzione peggiorativa del consuntivo 2001 (dall'1,4 al 2,2%) indotta soprattutto da una più approfondita rilevazione della spesa sanitaria.

In quella fase — nonostante l'ampia revisione proposta dal governo — la Corte (in occasione della audizione parlamentare sul Dpef) riteneva di dover sottolineare l'elevato rischio che, senza interventi correttivi solleciti, i conti pubblici del 2002 si chiudessero con risultati ben più sfavorevoli.

Il negativo esito dell'autoliquidazione delle imposte nel mese di luglio confermava la fondatezza di tali preoccupazioni, con un forte balzo del fabbisogno di cassa del settore statale. Il governo interveniva, entro settembre, con misure di contenimento di diversa natura:

- con il DL n. 138/02 (convertito dalla legge n.178/02) veniva bloccato il ricorso automatico agli sgravi a sostegno dell'occupazione e degli investimenti nelle aree depresse ed era disposto il versamento di un anticipo sugli incassi dei tributi iscritti a ruolo, a carico dei concessionari della riscossione;
- con il DL n. 209/02 (convertito dalla legge n. 265/02) erano introdotte norme correttive in materia di tassazione delle imprese, destinate ad arginare la forte flessione, soprattutto dell'Irpeg;
- con il DL n. 194/02 (convertito dalla legge n. 246/02) venivano introdotte misure straordinarie di controllo degli impegni e dei pagamenti del bilancio dello Stato.

Le correzioni apportate non erano, tuttavia, in grado di contrastare appieno il deterioramento dei conti pubblici, in parte derivante da un rallentamento dell'economia mondiale più pesante delle attese.

Con la Nota di aggiornamento al Dpef 2003-2006 e con la Relazione Previsionale e Programmatica per il 2003, veniva proposta una ulteriore revisione del preconsuntivo 2002: il tasso di crescita del PIL era abbassato allo 0,6% (rispetto al 3,1 iniziale e all'1,3 del Dpef), l'indebitamento netto era elevato al 2,1% (rispetto allo 0,5 iniziale e all'1,1 del Dpef), il rapporto debito/PIL era previsto in leggero aumento rispetto alla stima del Dpef (109,4 contro 108,5%).

Infine, la necessità di intervenire ancora sulle tendenze dell'indebitamento netto e, in misura ancora maggiore, sul fabbisogno di cassa e sul debito pubblico, induceva il governo ad adottare nuove misure correttive negli ultimi giorni del 2002. In particolare, con riguardo agli effetti sull'indebitamento netto e sul fabbisogno, il DL n. 282/02 (convertito dalla legge n.27/03) elevava l'aliquota dell'anticipo richiesto ai concessionari della riscossione, disponeva, in attuazione di una decisione comunitaria in materia di fusioni e aiuti di Stato, la restituzione da parte delle banche delle agevolazioni concesse con la legge n. 461/98 e, infine, perfezionava una cessione straordinaria di immobili a Fintecna.

Con riguardo, invece, ai riflessi sul debito pubblico (e non sull'indebitamento e sul fabbisogno) – oltre alla dismissione della residua partecipazione dello Stato in Telecom Italia – la correzione di gran lunga più rilevante è derivata dall'operazione di concambio dei titoli detenuti dalla Banca d'Italia a seguito della riforma del conto corrente di tesoreria intervenuta nel 1993. L'operazione, autorizzata dalla legge finanziaria per il 2003, ha prodotto effetti al 30 dicembre 2002, consentendo una riduzione del valore nominale del debito di 23,9 miliardi di euro, pari a poco meno di due punti percentuali in termini di rapporto debito/PIL.

2.3 Come già osservato, sia nell'ambito della manovra di finanza pubblica impostata nell'autunno-inverno 2001 che tra i provvedimenti disposti nel corso del 2002 per fronteggiare il peggioramento dei saldi, molto elevata è risultata l'incidenza degli interventi con effetti prevalentemente transitori (tavola 1).

Con riguardo alla manovra di bilancio sono certamente misure temporanee:

- le entrate derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione e vendita di immobili che hanno migliorato i saldi per 10,8 miliardi;

- le imposte sostitutive ricollegabili al rientro dei capitali dall'estero (1,5 miliardi di euro) ed alla rideterminazione del valore delle azioni non negoziate, dei terreni e dei fondi (1,7 miliardi di euro).

Con riguardo, invece, ai provvedimenti assunti in corso d'anno, il carattere di *una tantum* è riferibile a:

- la vendita straordinaria di immobili effettuata dal Ministero dell'Economia alla società Fintecna (0,5 mld di euro);
- l'anticipo sull'acconto richiesto, a fine anno, alle società petrolifere (0,8 miliardi di euro);
- la restituzione da parte del sistema bancario delle agevolazioni fiscali ricollegabili alla cosiddetta "legge Ciampi", dichiarate illegittime dalla Commissione europea (0,7 mld di euro);
- la cartolarizzazione di crediti Inps (cosiddetta Inps 3), per 1,3 mld di euro;
- la cartolarizzazione di crediti vantati dalla Cassa depositi e prestiti nei confronti di imprese di pubblica utilità (3,2 miliardi di euro);
- il cosiddetto decreto blocca-spese (2,1 miliardi di euro);
- l'operazione di swap su interessi (1,9 miliardi di euro).

Complessivamente si può stimare che la riduzione dell'indebitamento netto della PA attribuibile al menzionato insieme di misure sia stata dell'ordine di un punto e mezzo di PIL (era stata pari a circa 0,5 punti di PIL nel 2001); ancora più ragguardevoli sono stati i riflessi in termini di fabbisogno del settore statale (intorno a due punti) ed eccezionalmente significativi quelli sullo stock di debito (circa 3,9 punti), soprattutto per il peso assunto dalla già più volte citata misura, a carattere strettamente contabile (senza effetti sui indebitamento e fabbisogno), dello swap di titoli tra Ministero dell'Economia e Banca d'Italia autorizzato dall'art. 65 della legge finanziaria per il 2003.

Tav. 1

(miliardi di euro)

**PRINCIPALI OPERAZIONI A CARATTERE NON PERMANENTE CON EFFETTI
SUI CONTI PUBBLICI 2002**

<i>Tipo di operazioni</i>	<i>Effetti su</i>		
	Indebitamento PA	Fabbisogno SS	Debito
<u>Operazioni previste dalla manovra per il 2002</u>			
Cartolarizzazione immobili (Scip1)	2,2	2,2	2,2
Cartolarizzazione immobili (Scip2)	6,6	6,6	6,6
Altre dismissioni immobiliari	1,5	0,3	1,5
Emersione attività detenute all'estero	1,5	1,5	1,5
Rideterminazione valore azioni, terreni e fondi	1,7	1,7	1,7
<i>Totale</i>	<i>13,5</i>	<i>12,3</i>	<i>13,5</i>
<i>- in % del PIL</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>
<u>Operazioni non previste dalla manovra per il 2002</u>			
Vendita straordinaria di immobili a Fintecna dal MEF	0,5	0,5	0,5
Cartolarizzazione crediti Inps 3	0	1,3	1,3
Cartolarizzazione crediti Cdp	0	3,2	3,2
Anticipi concessionari della riscossione	1,2	1,2	1,2
Anticipo sull'acconto delle compagnie petrolifere	0	0,8	0,8
Restituzione da parte delle banche agevolazioni legge Ciampi	0,7	0,7	0,7
Decreto blocca-spese	2,1	1,8	2,1
Swap interessi	1,9	1,9	1,9
Concambio Tesoro- BI	0	0	23,9
<i>Totale</i>	<i>6,4</i>	<i>11,4</i>	<i>35,6</i>
<i>- in % del PIL</i>	<i>0,5</i>	<i>0,9</i>	<i>2,8</i>
Totale	19,9	23,7	49,1
<i>- in % del PIL</i>	<i>1,6</i>	<i>1,9</i>	<i>3,9</i>

3. Un tentativo di verifica dell'efficacia dei provvedimenti correttivi.

3.1 Dalla sintetica ricostruzione esposta emerge come la vicenda del 2002 sia stata segnata da una revisione degli obiettivi originari di finanza pubblica inconsueta per frequenza e dimensioni; e da una contestuale successione di provvedimenti correttivi distribuiti nell'intero arco dell'anno e che hanno prodotto effetti, per entità e qualità, diversi da quelli prospettati in sede di legge finanziaria per il 2002.

Una incidenza tanto rilevante dell'azione discrezionale del governo, intesa a ricondurre verso gli obiettivi programmatici le tendenze di spese ed entrate pubbliche, induce ad analizzare con attenzione i principali provvedimenti assunti, allo scopo di proporre valutazioni sull'efficacia degli interventi e sulla rispondenza degli stessi agli obiettivi perseguiti.

L'esame dei provvedimenti deve avere a riferimento almeno due finalità principali:

- verificare se gli effetti attesi (come esplicitati e quantificati, per lo più, nelle relazioni tecniche) abbiano trovato attuazione;
- misurare il grado di permanenza o di transitorietà degli interventi correttivi, al fine di un più trasparente quadro di riferimento dei conti pubblici nell'orizzonte di medio periodo.

La presentazione dei provvedimenti normativi o amministrativi destinati a produrre riflessi sui conti pubblici è corredata, assai più che nel passato, da valutazioni quantitative sugli effetti attesi costruite, sovente, su articolate relazioni tecniche, nelle quali sono esplicitate le ipotesi e i parametri alla base delle stime. In tale contesto è consuetudine che Parlamento, istituzioni indipendenti, organismi internazionali e centri di ricerca sottopongano a verifica la consistenza di dette valutazioni, eventualmente avanzando stime alternative. Quanto avviene nella fase di presentazione e approvazione dei provvedimenti non trova, peraltro, riscontri adeguati nella fase di verifica del funzionamento effettivo degli interventi attuati.

Si tratta di una lacuna informativa che preclude un giudizio accurato sull'andamento dei conti pubblici, non consente di attribuire correttamente i risultati conseguiti ai diversi fattori determinanti e priva governo e parlamento di conoscenze essenziali sull'efficacia o meno degli strumenti a disposizione per operare sulla finanza pubblica. La lacuna ha, peraltro, solide attenuanti. Le analisi necessarie si rivelano, infatti, assai complesse, spesso precluse dalle attuali appostazioni in bilancio delle specifiche voci di spesa o di entrata o dalle insufficienze delle relazioni tecniche.

Nella relazione dello scorso anno, sulla scorta di una specifica indagine, la Corte¹ aveva rilevato come l'Amministrazione finanziaria non fosse, nel complesso, attrezzata per condurre puntuali analisi per valutare, a consuntivo, i risultati di singole misure legislative o amministrative.

Alla sollecitazione della Corte è seguito, da parte dell'Amministrazione delle finanze, l'avvio di una attività di monitoraggio di alcuni dei provvedimenti di maggiore rilievo diretta a misurarne gli effetti in termini di gettito e di altri parametri di efficacia.

Si tratta di sviluppi positivi che vanno nella direzione di fornire allo stesso governo elementi di conoscenza indispensabili per le scelte di politica economica. Essi aprono, inoltre, un utile terreno di confronto, al quale la Corte è fortemente interessata.

Con la presente Relazione la Corte ha ritenuto opportuno, nonostante le difficoltà di diversa natura, sottoporre autonomamente a verifica l'efficacia di alcune concrete misure di intervento della manovra di bilancio per il 2002. E ciò nella logica, propria della Corte, di una specifica e più attenta considerazione degli esiti concreti della gestione degli strumenti dell'intervento pubblico, rispetto alla mera valutazione ex ante di stime e proiezioni, che meno appartiene alla "cultura" dell'Istituto.

Il percorso metodologico necessario per svolgere tali complesse analisi non è riconducibile a schemi omogenei, richiedendo approcci diversi a seconda della tipologia dei provvedimenti sottoposti a verifica.

Qui preme porre in luce come le valutazioni sinteticamente riportate nei paragrafi seguenti siano il frutto di una linea di indagini innovativa e, come tale, esposta alle esigenze di una messa a punto continuativa e al contributo indispensabile delle amministrazioni pubbliche. Al riguardo va sottolineato che opportune intese con la Ragioneria Generale dello Stato — già concordate nelle linee generali — potrebbero consentire futuri sostanziali progressi, attraverso una maggiore attenzione alla elaborazione delle relazioni tecniche, al loro adeguamento agli emendamenti dei provvedimenti originari o dei parametri di riferimento e, soprattutto, alle indispensabili modifiche alle tecniche di iscrizione in bilancio dei provvedimenti (così da evidenziare gli effetti specifici delle misure di intervento, isolandoli dall'andamento tendenziale).

¹ Deliberazione n.22/2202/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato: *Analisi dei risultati conseguiti con le entrate tributarie negli anni 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa.*

3.2 Al momento dell'approvazione parlamentare della manovra di bilancio per il 2002 la Corte (*Relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi dell'ultimo quadrimestre del 2001*, trasmessa al Parlamento nel mese di marzo 2002) ha posto in rilievo come la parte quantitativamente e qualitativamente preponderante dell'intera manovra fosse 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 direttamente 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, dunque, non si sottraeva 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, caratterizzavano le analisi effettuate presso organismi internazionali e centri di ricerca.

La stessa Corte, pertanto, esercitava il consueto ruolo di valutatore ex ante dei possibili esiti dei principali provvedimenti della manovra finanziaria per il 2002 (si veda la relazione quadrimestrale citata).

Di seguito si fornisce, invece, una sintetica illustrazione delle verifiche svolte sull'efficacia di alcune delle più significative misure adottate nell'ambito della manovra, sulla base di un "controllo successivo" da sviluppare ed affinare nella base informativa e nella metodologia.

Le analisi condotte riguardano, in particolare, le misure relative alla dismissione e cartolarizzazione degli immobili pubblici; all'emersione delle attività detenute all'estero; alla rideterminazione dei valori di acquisto delle azioni negoziate nei mercati non regolamentati; al rafforzamento del Patto di stabilità e di crescita ed al contenimento degli acquisti di beni e servizi da parte della Pubblica amministrazione. All'insieme di tali misure era stato attribuito, nelle valutazioni ufficiali, oltre il 70% degli effetti lordi (aumenti di entrate e riduzioni di spese) della manovra complessiva.

La scelta dei provvedimenti da sottoporre a verifica ex post non è, peraltro, ispirata al solo criterio dell'incidenza quantitativa. Si tratta, infatti, di strumenti di intervento che offrono

anche l'occasione per porre in evidenza la diversa natura delle difficoltà di lettura dei risultati. La manovra per il 2002, come ogni manovra di bilancio, si presenta necessariamente composita: vi sono interventi che, di incerta valutazione all'atto dell'approvazione, consentono una puntuale misurazione ex post dei risultati, in virtù di una specifica evidenziazione nei bilanci (vendite e cartolarizzazione di immobili, rimpatrio di capitali, imposta sostitutiva sul valore delle partecipazioni non negoziate); vi sono, invece, provvedimenti per i quali il riscontro degli esiti, in assenza di capitoli di bilancio ad hoc, non può che fondarsi su informazioni indirette, spesso parziali (come nei casi del patto di stabilità interno e del programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi). E, in proposito, giova sottolineare come l'esigenza di valutare le manovre negli effetti complessivi sul conto delle amministrazioni pubbliche, e non sul solo bilancio dello Stato, sia ostacolata proprio dalla difficoltà di disporre, tempestivamente ed esaurientemente, di informazioni relative agli enti decentrati.

3.3 Il primo provvedimento, relativo alla **cartolarizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico** era stato disciplinato con gli artt. 11-16 della legge n. 409/2001 di conversione del DL n. 351/2001. Era prevista la cessione degli immobili dello Stato, dei Monopoli di Stato e di alcuni enti pubblici territoriali e non territoriali ad una società veicolo (Scip) da costituire all'uopo, la quale, avvalendosi anche di una serie di agevolazioni fiscali, avrebbe potuto emettere e collocare sul mercato titoli obbligazionari da rimborsare utilizzando le future entrate derivanti dalla gestione e dalla successiva vendita degli immobili medesimi.

Nella Relazione Tecnica (RT) il valore complessivo degli immobili alienabili veniva valutato in circa 31 miliardi di euro (di cui 23,2 miliardi di immobili dello Stato e 7,7 miliardi di altri enti pubblici), ma solo una quota pari a circa il 60% (19 miliardi di euro) era ritenuta effettivamente cartolarizzabile nel periodo 2001-04.

Sulla base delle ipotesi formulate, la RT stimava proventi pari a 2,1 miliardi nel 2001, 7,7 miliardi nel 2002, 7,2 miliardi nel 2003 e 1,5 miliardi nel 2004.

Sono state sinora condotte due operazioni principali: cosiddette Scip1 e Scip2. Secondo i dati diffusi dal Ministero dell'economia e delle finanze, da ultimo in sede di audizione parlamentare², la prima operazione (Scip1) ha visto l'emissione di 2,2 miliardi di titoli a fronte di un portafoglio di 27250 immobili a carattere residenziale e 262 palazzi ad uso commerciale provenienti dall'Enpals; dall'Inail; dall'Inpdap; dall'Inps; dall'Ipost; dall'Ipsema. Per quanto riguarda invece la seconda operazione (Scip2), l'importo dell'emissione è stato pari a 6,6

² Si veda l'Audizione del Direttore generale Prof. D. Siniscalco del 18 marzo 2003 presso la Commissione Bilancio del Senato

miliardi di euro a fronte di un portafoglio immobiliare costituito prevalentemente da unità a carattere residenziale (53241 unità); ad esse si sono aggiunte 9639 unità ad uso commerciale, trasferite alla SCIP dai medesimi enti.

La Corte, nella relazione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2001 osservava, a proposito del provvedimento in oggetto, che l'insufficiente informazione sui criteri di stima del patrimonio alienabile e, pertanto, le difficoltà di una valutazione di congruità del gettito atteso non precludevano, comunque, un giudizio positivo sul carattere fortemente innovativo delle procedure prescelte, che ha consentito il superamento di un "impasse" pluriennale nel settore.

Secondo i dati ufficiali di consuntivo, i proventi complessivamente realizzati nell'ambito delle operazioni di cartolarizzazione e dismissione di immobili sono risultati pari a 10,8 miliardi di euro di cui, come si è detto, 2,2 relativi a Scip1 e 6,6 relativi a Scip2 e 2 miliardi relativi ad altre dismissioni effettuate attraverso vendita diretta (per 0,5 miliardi dal MEF a Fintecna, società da esso interamente partecipata). Escludendo la tranche relativa a Scip1, che per disposizioni di Eurostat³ non è stata contabilizzata nel 2001, il provvedimento relativo al 2002 risulta aver dunque prodotto proventi pari a 8,6 miliardi di euro (8,1 al netto dell'operazione Fintecna) a fronte dei 7,7 previsti dalla RT.

Dal punto di vista finanziario bisogna, dunque, concludere che le operazioni di cartolarizzazione e dismissione di immobili pubblici hanno sostanzialmente raggiunto, per quel che attiene alla *tranche* 2002, gli obiettivi prefissati. Tuttavia, ad avviso della Corte, è opportuno tener presente almeno due considerazioni, l'una di carattere economico e l'altra di natura più eminentemente contabile. In punto di economia suscita perplessità la decisione di fare affidamento, in così rilevante misura, su operazioni come quella in parola. Se infatti il passaggio dalla modalità tradizionale di vendita degli immobili a quella delle cartolarizzazioni sembra aver riscosso il favore dei mercati, si deve d'altra parte rimarcare come operazioni di questo tipo comportino, oltre all'ovvia anticipazione di entrate, anche oneri non irrilevanti per i bilanci futuri. Si può osservare, infatti, che le emissioni di titoli connesse alle cartolarizzazioni sono, finora, avvenute a tassi di interesse più elevati di quelli medi del debito pubblico, in ragione

³ Il 3 luglio 2002 Eurostat ha emanato una serie di decisioni concernenti le modalità di contabilizzazione dei proventi derivanti da operazioni di cartolarizzazione. Secondo il parere dell'Eurostat le operazioni di cartolarizzazione tramite le quali viene trasferito un patrimonio ad una società veicolo la quale raccoglie sul mercato i fondi necessari a pagare i proprietari emettendo titoli ed utilizza poi i proventi derivanti dalla proprietà degli immobili per pagare le obbligazioni possono essere trattate, contabilmente, alla stregua di una vera e propria vendita soltanto nel caso in cui la società veicolo versa più dell'85% del valore di mercato degli immobili così come fissato da agenzia indipendente. Inoltre, la società cedente non deve prestare garanzia sui titoli emessi. Solo se si verificano siffatte circostanze si può considerare come interamente trasferito il rischio dell'operazione alla società veicolo e pertanto assimilare ad una