

svolgimento delle attività amministrative in genere e della corretta gestione delle pubbliche risorse in particolare, richieda un giudice "specialmente dedicato".

Nel momento in cui il legislatore è intervenuto assicurando il riequilibrio tra principio di autonomia e principio di responsabilità appare del tutto coerente dover ancora invocare il criterio della conoscenza e della competenza specifica nella materia.

L'attribuzione della funzione di controllo e della funzione giurisdizionale di responsabilità amministrativa ad un solo organo, in quanto fornito, per vocazione, cultura e professionalità, della stessa particolare conoscenza dei fenomeni di azione amministrativa, risponde infatti, in un disegno di razionalità e (con le garanzie di non interferenza poste dal legislatore ordinario e rese evidenti dalla diversità di esercizio delle due funzioni) ad una esigenza di garanzia non soltanto dell'intera collettività, ma della sfera di libertà del cittadino.

Capitolo I

Assetti andamenti e tendenze della finanza pubblica

- Sommario:
- 1. Considerazioni generali.**
 - 2. Il bilancio dello Stato: l'urgenza di nuove regole di controllo.**
 - 3. Il settore statale: obiettivi e risultati**
 - 4. Il conto delle Amministrazioni Pubbliche e gli obiettivi di Maastricht**
 - 5. La politica di bilancio per il 1997**
 - 6. Il DPEF 1998-2000**
 - 7. Bilancio e ordinamento contabile**

1. Considerazioni generali

1.1 Un anno fa, analizzando nella Relazione sul Rendiconto gli andamenti di finanza pubblica del 1995 - anno nel quale erano stati conseguiti obiettivi ridefiniti via via a livelli sempre più ambiziosi - la Corte formulava due ordini di considerazioni.

Si segnalava, in primo luogo, come la forte espansione dell'avanzo primario dei conti della Pubblica amministrazione, la riduzione in rapporto al prodotto interno lordo della spesa totale, l'inversione del rapporto debito/PIL costituissero indicatori certi dell'efficacia dei provvedimenti di correzione strutturale assunti fino dal 1992. Si avvertiva, tuttavia, che numerosi fattori concorrevano nel preconstituire una base di partenza meno favorevole per i conti del 1996 e degli anni seguenti: rinvii e ritardi nei pagamenti sia nella gestione di bilancio che nella gestione di tesoreria, entrate straordinarie di dimensioni inconsuete, forte accumulo di residui passivi.

I risultati del 1996 confermano quanto allora prefigurato: tutti gli indicatori di finanza pubblica segnalano un rallentamento nel percorso di riequilibrio; non tuttavia, una inversione di tendenza, come è segnalato dalla circostanza che, nel rapporto con il PIL, disavanzi e debito hanno segnato ulteriori, anche se modesti, miglioramenti.

Oltre che della sfavorevole "eredità" del 1995, peraltro, i conti pubblici del 1996 hanno risentito del progressivo deterioramento del quadro congiunturale, della ridotta efficacia dei provvedimenti correttivi e di una lieve sottostima dell'evoluzione tendenziale della spesa, soprattutto con riguardo agli enti decentrati.

Rispetto al 1995 e in termini di conti della Pubblica Amministrazione - quadro di riferimento del trattato di Maastricht - l'indebitamento netto cresce di circa 3 mila miliardi, l'avanzo primario si riduce di circa 2500 miliardi, le spese al netto degli interessi aumentano ad un tasso di due punti superiore a quello del PIL nominale, invertendo la positiva tendenza

registrata nel 1995. La pressione fiscale è risultata più elevata di circa mezzo punto in rapporto al prodotto interno lordo.

I nuovi criteri contabili concordati in sede di Ufficio statistico della Comunità europea hanno, in parte, attenuato l'impatto negativo delle tendenze in corso. Nel rapporto con il PIL, l'indebitamento e il debito sono, infatti, risultati ancora in flessione (rispettivamente per 0,3 e 0,6 punti). I progressi verso i parametri di convergenza, peraltro, sono stati assai lievi e, comunque, molto distanti dagli obiettivi iniziali.

A differenza della vicenda del 1995, ciò è accaduto nonostante la continua revisione in corso d'anno, in senso peggiorativo, dei valori programmatici.

In diverse sedi sono state ampiamente analizzate le cause di tale rilevante scostamento tra obiettivi e risultati. Anche la Corte, nella presente Relazione, affronta l'argomento soprattutto al fine di verificare se la parziale interruzione del processo di risanamento sia interamente imputabile a fattori non ripetibili o se, invece, si prefigurino rischi di andamenti non ancora posti sotto controllo. Al riguardo, la Relazione si sofferma soprattutto sul tema - già posto in luce lo scorso anno - dell'insufficiente controllo del bilancio di competenza e della continua crescita dei residui passivi.

Se ne trae la conclusione che le operazioni di rigido contenimento delle autorizzazioni di cassa e della gestione di tesoreria non consentono di risolvere, in via permanente, il problema della spesa pubblica. L'efficacia di breve periodo di tali operazioni rischia, anzi, di tradursi in un allargamento del divario tra bilancio di competenza e bilancio di cassa e in una espansione senza precedenti dei residui passivi.

2. Il bilancio dello Stato: l'urgenza di nuove regole di controllo

2.1 In una fase caratterizzata da obiettivi stringenti di riequilibrio dei conti pubblici, si conferma la tendenza deviante - già più volte messa in luce nei documenti della Corte - del bilancio di competenza dello Stato, solo marginalmente toccato dalle manovre correttive di questi ultimi anni.

Nel 1996, il saldo netto da finanziare - al netto delle regolazioni debitorie - è risultato pari a 116 mila miliardi: all'inizio del processo di risanamento della finanza pubblica, concordemente collocato nel 1992, il disavanzo del bilancio statale era di circa 115 mila miliardi, sia per la gestione di competenza che per la cassa. In quello stesso anno il fabbisogno del settore statale era pari a 156 mila miliardi e l'indebitamento netto della P.A. pari a 144 mila miliardi. Nel bilancio di previsione per il 1997 il saldo di cassa del bilancio dello Stato è fortemente ridotto (55 mila miliardi contro i 134 mila del consuntivo 1996), in linea con gli obiettivi programmatici relativi al settore statale (66 mila miliardi) e all'indebitamento netto della P.A. (58 mila miliardi). Il saldo netto da finanziare del bilancio di competenza resta, invece, poco sotto ai 100 mila miliardi. La dimensione del saldo netto da finanziare di competenza, dunque, è ormai stabilmente più elevata dei saldi degli aggregati più ampi di finanza pubblica. I residui totali hanno raggiunto, nel 1996, il livello di 156 mila miliardi, 33 mila oltre il livello del 1992. Se ne traggono indicazioni sfavorevoli circa le possibilità di controllo dei flussi di spesa negli anni a venire: la consistenza delle masse spendibili prefigura un potenziale di spesa che non è agevole governare attraverso meri interventi di contenimento delle autorizzazioni di cassa e di gestione dei residui. Le possibilità di controllo degli impegni di spesa sono, peraltro, assai limitate se confinate alla disciplina, più volte sperimentata, dei blocchi parziali che - riguardando una quota ridotta della spesa statale - non possono produrre effetti significativi di contenimento. Si deve tener conto, inoltre, dell'effetto negativo che tali blocchi determinano sulla composizione della spesa pubblica, concentrandosi sulle spese di investimento e impoverendo, di conseguenza, il contributo del bilancio pubblico allo sviluppo economico.

In assenza di correzione e/o soppressione delle leggi sostanziali che alimentano la spesa, si prospetta uno scenario nel quale l'accumulo di oneri derivanti da una gestione di competenza "indisciplinata" costituisce una minaccia futura per il processo di risanamento così faticosamente attuato.

L'insufficiente controllo delle autorizzazioni di competenza si è riflesso, nel corso degli ultimi anni, anche sulle possibilità complessive di controllo della finanza pubblica.

Quanto è avvenuto nel 1996 ne è la conferma più evidente: il tentativo di proseguire lungo la strada di un rigido controllo della spesa a livello di cassa si è infranto contro l'ostacolo delle ingenti disponibilità accumulate negli anni sui conti di tesoreria dagli enti destinatari dei trasferimenti statali e che costituivano risorse liquide liberamente utilizzabili dagli intestatari dei conti stessi.

Come si dirà più avanti, ne è derivato un andamento speculare, e non previsto, tra gestione di cassa del bilancio dello Stato e gestione di tesoreria. Il bilancio ha chiuso il 1996 con un disavanzo inferiore alle previsioni formulate nella Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 1996 (134 mila miliardi contro 142 mila circa), mentre per la gestione di tesoreria si prevedeva un forte avanzo (poco meno di 30 mila miliardi) che, invece, nei risultati è stato pressoché per intero assorbito da prelevamenti di dimensioni impreviste da parte di enti locali, unità sanitarie e altri enti decentrati.

2.2 Il proposito di porre riparo a queste vistose lacerazioni nel quadro di comando della finanza pubblica si è tradotto nell'introduzione, nella manovra di bilancio per il 1997, di drastiche riduzioni delle autorizzazioni di cassa, corredate da severi limiti ai tiraggi di tesoreria, e nell'obbligo per gli enti decentrati di ricondurre la consistenza delle proprie disponibilità di tesoreria al di sotto del 20% di quelle in essere al 1 gennaio di quest'anno, come condizione per l'erogazione dei trasferimenti statali autorizzati in bilancio.

Si tratta, ad avviso della Corte, di un meccanismo di controllo in grado di operare con efficacia nel periodo breve, anche se le disposizioni applicative prevedono la possibilità di ricorrere ad un fondo di riserva appositamente costituito.

Tuttavia, quanto più l'operazione avrà successo, tanto più si accentuerà il divario tra bilancio di competenza, non toccato che in minima parte dalle misure di contenimento, e bilancio di cassa. Ne deriverà una lievitazione dei residui passivi di dimensioni mai riscontrate nell'esperienza degli ultimi decenni.

L'obiettivo di ripristinare una relazione diretta tra il bilancio dello Stato e la Tesoreria - ricondotta alla sua funzione originaria di pura gestione dei flussi di cassa e non di canale autonomo di allocazione delle risorse pubbliche - non sembra perseguibile, dunque, con la proroga - che pure può prevedersi sin d'ora necessaria - della disciplina fondata su vincoli e limiti di cassa.

Il desiderato smaltimento delle anomale giacenze di tesoreria sarebbe, infatti, controbilanciato da un'ingentissima massa di risorse impegnate dal bilancio statale (e dagli enti decentrati di spesa) in attesa di essere erogate per fronteggiare le obbligazioni regolarmente assunte.

La più elevata controllabilità dei residui di bilancio rispetto alle giacenze di tesoreria induce a condividere l'intento - formulato nel recente DPEF 1998-2000 - di ricondurre in bilancio le principali attività e le obbligazioni oggi gestite al di fuori del bilancio (tra tutte il finanziamento dell'INPS); di procedere ad una più congrua quantificazione in bilancio della spesa sanitaria e di ricalibrare gli accreditamenti di fondi in tesoreria in relazione all'effettiva capacità di spesa degli enti destinatari dei trasferimenti statali. In tal modo, infatti, si riduce il grado di aleatorietà dell'evoluzione dei conti pubblici, e si avvia il superamento dell'anomalia grave identificabile nelle dimensioni eccessivamente ampie della gestione di tesoreria rispetto al bilancio.

Tuttavia, in presenza di stanziamenti ed impegni di competenza toccati solo marginalmente dagli interventi di contenimento, allo svuotamento delle disponibilità di tesoreria - ottenuto con l'applicazione (e la proroga) dei "limiti di cassa" - non corrisponderebbe una effettiva riduzione del debito nei confronti di soggetti terzi. Questo, a sua volta, potrà assumere, alternativamente, la forma di debito occulto (laddove gli enti decentrati siano abilitati a ricorrere ad istituzioni finanziarie e creditizie, aggirando i vincoli imposti dalla nuova disciplina) ovvero la forma di una robusta massa critica di pagamenti allorché si saranno esaurite le modalità di gestione controllata dei residui passivi.

Al netto delle considerazioni da svolgere sul contenuto di politiche di bilancio incisive sulle tendenze strutturali della spesa, si conferma indispensabile un processo di attuazione delle nuove regole che presiedono alla formazione del bilancio statale e della relativa disciplina contabile (dettata dalla legge n. 94/97), che consenta la ricostituzione di una corrispondenza puntuale tra decisioni parlamentari di allocazione delle risorse pubbliche e risultati, riducendo la distanza che oggi separa la gestione di bilancio dal conto della Pubblica amministrazione e dal Settore pubblico espresso in termini finanziari.

3. Il settore statale: obiettivi e risultati

3.1 Nel giugno 1995, la definizione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica scontava positivamente gli esiti delle politiche di riequilibrio strutturale attuate a partire dal 1992. Un netto miglioramento dei saldi tendenziali consentiva, infatti, di ridimensionare gli interventi correttivi necessari a proseguire lungo il percorso del risanamento. Così, il DPEF 1996-98, stimava per il 1996, 1997 e 1998 un fabbisogno tendenziale del settore statale rispettivamente pari circa a 143 mila, 150 mila e 152 mila miliardi, valori notevolmente inferiori a quelli previsti dal DPEF di un anno prima.

Corrispettivamente, il DPEF 1996-98 - assumendo l'obiettivo di conseguire, nel 1998, un'incidenza del fabbisogno sul PIL pari al 3% - precisava le dimensioni delle manovre di correzione in 32.500 miliardi per il 1996, e in 27 mila e 25 mila miliardi, rispettivamente per il 1997 e 1998: un dosaggio mediamente assai meno intenso di quello somministrato nel triennio precedente.

In particolare, per il 1996 il DPEF fissava l'obiettivo di fabbisogno del settore statale in circa 109 mila miliardi e quello relativo all'avanzo primario in 80 mila miliardi. Innovando rispetto ai documenti governativi degli anni precedenti - e allo scopo di consentire le necessarie verifiche del processo di convergenza europeo - venivano definiti anche i saldi programmatici relativi al conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (circa 110 mila miliardi per l'indebitamento netto e poco oltre 80 mila miliardi per l'avanzo primario). Alla base del disegno programmatico del DPEF, confermato dalla successiva Relazione Previsionale e Programmatica (settembre 1995), vi erano ipotesi macroeconomiche favorevoli (crescita reale del PIL pari al 3% e tasso d'inflazione contenuto entro il 3,5%) e un profilo di graduale riduzione dei tassi d'interesse (con un tasso lordo sui BOT annuali dell'ordine dell'8,5% a fine anno).

Il complesso di interventi intesi a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica è stato attuato attraverso la legge finanziaria (L. n. 550/95) e i due provvedimenti di accompagnamento, il "collegato" (L. n. 549/95) definito contestualmente alla finanziaria e il provvedimento d'urgenza presentato alla fine del 1995 (DL n. 565/95), nonché attraverso le misure di cui alla legge di riforma del sistema pensionistico (L. n. 335/95) alla quale è stato riconosciuto carattere di provvedimento collegato.

Per la prima volta il "collegato" (L. n. 549/95, art. 3, comma 242) conteneva una clausola di salvaguardia, in base alla quale il Governo, pur non attivando meccanismi automatici di aggiustamento, era impegnato a disporre, entro maggio 1996, provvedimenti selettivi di riduzione

della spesa, nell'ipotesi che la Relazione trimestrale di cassa sul fabbisogno 1996 avesse verificato un eventuale scostamento rispetto agli obiettivi programmati.

Con riguardo alla composizione della manovra di bilancio, accanto alle stime tradizionali relative al settore statale, secondo le quali la manovra avrebbe prodotto circa 16.700 miliardi di riduzioni di spesa e poco meno di 16 mila miliardi di aumenti netti d'entrata, erano fornite, per la prima volta, valutazioni sull'impatto degli interventi sul conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche: gli effetti attesi, in questo caso, risultavano distribuiti in modo molto diverso commisurandosi in oltre 22 mila miliardi di maggiori entrate (pari a poco meno del 70% dell'intera manovra) e in 10 mila miliardi di risparmi di spesa. L'ampio scarto tra le due diverse valutazioni era ricondotto, in massima parte, alla natura degli interventi in materia previdenziale (aumenti dei contributi sociali, come tali rilevati solo nel conto delle Amministrazioni Pubbliche che include gli enti di previdenza) e di quelli in materia di finanza locale (la riduzione dei trasferimenti agli enti locali rilevata a livello di settore statale corrisponde a maggiori entrate proprie di tali enti nel conto delle Amministrazioni Pubbliche, che aggrega e consolida anche i bilanci della finanza locale).

Circa un quarto del totale degli interventi correttivi approvati erano costituiti - secondo le stesse valutazioni ufficiali - da misure di carattere temporaneo, in contrasto, pertanto, con le proiezioni del DPEF 1996-98 che assumevano il carattere permanente della manovra di finanza pubblica per il 1996.

3.2 L'esame parlamentare non produceva sostanziali modificazioni nelle dimensioni complessive della manovra. Dal lato delle entrate, le correzioni apportate durante l'iter parlamentare hanno prevalentemente interessato il provvedimento di fine anno (DL n. 565/95) che nell'impianto originario avrebbe dovuto assicurare un gettito di oltre 5 mila miliardi: le misure approvate hanno, invece, contenuto l'ammontare atteso in circa 3900 miliardi, con una parte rilevante connessa all'estensione del concordato al periodo di imposta 1994 (1500 miliardi). Inoltre, una limitata perdita di gettito, maggiore di quanto previsto nella formulazione del settembre 1995, era determinata dall'estensione del provvedimento riguardante gli incentivi fiscali agli investimenti ai territori non ricompresi nelle aree depresse (DL 10/6/94 n. 357).

Dal lato delle spese, la conversione dei disegni di legge governativi non ha prodotto modifiche significative: sono stati ridimensionati i risparmi attesi dalle misure in materia di sanità (a seguito dell'estensione dei beneficiari delle esenzioni dai tickets sui farmaci e sulle prestazioni) e, con il decreto di fine anno, sono state introdotte misure di contenimento degli stanziamenti di bilancio e delle erogazioni di cassa e posto un vincolo alla utilizzazione dei fondi speciali.

3.3 La Corte ha avuto modo in più occasioni di esprimere le proprie valutazioni sulla manovra di bilancio 1996, formulando alcuni rilievi con riguardo sia agli interventi di contenimento della spesa che a quelli di aumento delle entrate.

Quanto ai primi - che attengono principalmente al settore previdenziale e sanitario, al pubblico impiego e al contenimento dei trasferimenti agli enti territoriali e agli enti esterni al settore statale - le maggiori perplessità espresse dalla Corte si riferivano alle incertezze sugli esiti del complesso disegno che prevede il trasferimento di competenze settoriali e l'attribuzione di maggiore responsabilità finanziaria a Regioni ed enti locali e la drastica riduzione dei trasferimenti dal bilancio statale (parzialmente compensati da forme di compartecipazione ai tributi erariali e dall'attivazione di un fondo perequativo).

Al riguardo, la Corte rilevava come - in assenza di una ponderata valutazione degli equilibri di bilancio e dell'apporto delle entrate proprie degli enti locali - il taglio delle risorse

trasferite dal bilancio dello Stato avrebbe potuto tradursi, nel breve periodo, nella formazione di nuovi debiti degli enti stessi.

In tema di entrate, l'apprezzamento espresso dalla Corte per il miglioramento qualitativo delle valutazioni tecniche di fonte governativa e per il carattere prudentiale delle stime circa gli effetti quantitativi degli interventi, non escludeva la presenza, nella manovra approvata, di margini non lievi di oggettiva incertezza sui risultati. Ciò riguardava, in particolare, quelle misure il cui successo era affidato all'adesione dei contribuenti (accertamento induttivo) e alla capacità di conseguire rapidi miglioramenti nell'efficienza e nella produttività dell'amministrazione finanziaria (interventi di riordino dell'attività di accertamento).

Tali incertezze avevano indotto anche la Corte a ritenere probabile una certa sopravvalutazione delle stime governative circa gli effetti quantitativi della manovra; in ciò consentendo con le opinioni espresse sia da sedi istituzionali pubbliche, come la Banca d'Italia, che da istituti di ricerca economica.

La Relazione trimestrale di cassa, presentata a fine aprile 1996, confermava questi timori. A seguito del mutato quadro economico e di uno "sconfinamento" del fabbisogno tendenziale allora attribuito a fattori contingenti, veniva effettuata una prima revisione verso l'alto degli obiettivi: il fabbisogno era fissato a 119 mila miliardi (con uno scostamento di 9600 miliardi rispetto all'obiettivo originario) l'avanzo primario a 74600 miliardi (circa 6 mila al di sotto della stima iniziale).

In particolare, le nuove stime governative correggevano il quadro macroeconomico per tenere conto della decelerazione in atto nell'attività produttiva (la crescita reale del PIL era ricondotta al 2,4%, a fronte del 3% iniziale) e, viceversa, del più lento processo di rientro dell'inflazione (4,1% contro il 3,5% in termini di deflatore del PIL). Anche la prevista riduzione dei tassi d'interesse scontava, in senso negativo, il mantenimento per tutto il 1995 e per i primi mesi del 1996, di un alto differenziale sui rendimenti a breve termine tra lira e marco.

3.4 La correzione degli obiettivi apportata in sede di Relazione trimestrale si rivelava presto insufficiente. Il più forte rallentamento della crescita economica, a seguito del propagarsi della situazione recessiva in atto nei maggiori paesi industriali e le non favorevoli rilevazioni sull'andamento dei conti pubblici nei primi mesi del 1996, imponevano la messa a punto di una manovra integrativa, con il proposito di ricondurre le tendenze sul tracciato prestabilito (sinteticamente rappresentato da un rapporto fabbisogno/PIL del 5,8% nel 1996, del 4,5% nel 1997 e del 3% nel 1998). La prima fase dell'azione di riequilibrio si è tradotta nelle disposizioni urgenti contenute nel DL 20 giugno 1996, n. 323, attraverso le quali il governo si proponeva di conseguire un contenimento del fabbisogno di circa 16 mila miliardi per il 1996, con effetti in larga misura valutati come permanenti.

Correzioni ulteriori del fabbisogno erano attribuite a risparmi crescenti sulla spesa per interessi (da poco più di 1000 miliardi nel 1996 a 4500 miliardi nel 1999).

Con riguardo alle misure del DL n. 323/96, le valutazioni ufficiali assegnavano agli interventi sulla spesa il compito di contenere il fabbisogno per circa 11 mila miliardi nel 1996, mentre alla manovra sulle entrate erano attribuiti effetti di gettito per circa 5 mila miliardi nel 1996.

In sede di audizione presso le Commissioni Bilancio riunite della Camera e del Senato (3 luglio 1996), in occasione della presentazione del DPEF 1997-99, la Corte ebbe modo di osservare che i contenuti effetti dei provvedimenti di riduzione degli stanziamenti di bilancio e di blocco degli impegni e l'incertezza circa il grado di adesione e di reazione degli operatori alle misure relative alle entrate costituivano fattori di rischio ai fini di una puntuale realizzazione dei risultati attesi.

La dimensione del provvedimento di urgenza, notevolmente superiore allo sconfinamento registrato nel marzo 1996, mirava a compensare un ulteriore appesantimento delle prospettive macroeconomiche.

Assumendo la piena realizzazione degli interventi della "manovrina", il DPEF 1997/99, presentato alla fine di giugno, procedeva ad una seconda revisione degli obiettivi per il 1996, riconducendo la stima del fabbisogno del settore statale a 113 mila miliardi. I positivi effetti attesi dalle misure del DL 323 erano, infatti, bilanciati dai riflessi negativi delle nuove proiezioni economiche per il 1996 (un tasso di crescita reale del PIL ridotto all'1,2%, un'inflazione stimata pari al 3,5%).

Un'ultima revisione verso l'alto degli obiettivi 1996 era effettuata nel settembre scorso con la Relazione Previsionale e Programmatica per il 1997 e la contestuale Nota di aggiornamento al DPEF 1997-99. Il quadro macroeconomico assunto a base delle nuove stime doveva, infatti, registrare dati di preconsuntivo assai sfavorevoli: il tasso di sviluppo del PIL era ridimensionato allo 0,8%, la variazione dei prezzi al consumo era stimata di poco inferiore al 4% (ma con i prezzi impliciti del prodotto interno lordo al 4,7%).

Il fabbisogno del settore statale risaliva a 123 mila miliardi (6,6% in percentuale del PIL), l'avanzo primario si collocava a 72.600 miliardi (3,9% del PIL).

3.5 Mentre nel 1995 i risultati di finanza pubblica, riferiti al settore statale, confermavano gli obiettivi ai livelli via via più ambiziosi ridefiniti in corso d'anno, il 1996 ha segnato un percorso opposto: nonostante il continuo procedere a revisioni verso l'alto della previsione di fabbisogno, i dati di consuntivo hanno registrato un debordo di notevoli dimensioni.

Il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi delle dismissioni, è infatti risultato pari a circa 132 mila miliardi, quindi più elevato (per circa 4500 miliardi) rispetto al valore del 1995 e sostanzialmente in linea con la proiezione tendenziale formulata nel settembre del 1995 all'atto della predisposizione della manovra di bilancio.

Dunque, gli interventi correttivi approvati sia con la legge finanziaria e i provvedimenti collegati che con il decreto legge n. 323/96 - che, secondo le stime governative, avrebbero dovuto assicurare un miglioramento del saldo complessivamente dell'ordine dei 50 mila miliardi - non sono stati in grado di controbilanciare una forte tendenza all'espansione del disavanzo.

Se si tiene conto delle riclassificazioni contabili approvate dall'Ufficio statistico della Comunità Europea - al fine di consentire confronti omogenei - lo sconfinamento del 1996 è stato pari, per il fabbisogno del settore statale, a circa 33 mila miliardi rispetto agli obiettivi iniziali del DPEF 1996/98 (giugno 1995) e a circa 19 mila miliardi rispetto all'ultima revisione dell'obiettivo formulata in sede di Relazione Previsionale e Programmatica per il 1997 (settembre 1996).

Pur nella oggettiva difficoltà di individuare e, soprattutto, di attribuire un peso distinto alle molteplici cause dello scostamento, si può rilevare che esse possono essere ricondotte ai seguenti principali fattori:

- il peggioramento continuo del quadro congiunturale nel corso del 1996, che si è chiuso con una crescita del PIL dello 0,7% e con un'inflazione del 5,1% in termini di deflatore del prodotto lordo (3,9% in termini di prezzi al consumo);
- la probabile minore efficacia, rispetto alle stime ufficiali, dei provvedimenti correttivi contenuti nella legge finanziaria e nel collegato e, soprattutto, nel decreto-legge di giugno 1996;
- gli errori di previsione dell'evoluzione tendenziale di entrate e spese, con particolare riguardo agli enti decentrati, che hanno operato tiraggi dalle proprie disponibilità di tesoreria con intensità e tempi tali da alleggerire i conti pubblici del 1995 e concentrare gli aggravii sul 1996.

3.6 Sia rispetto agli obiettivi programmatici iniziali che rispetto ai valori ridefiniti nel settembre scorso, lo sconfinamento è attribuibile, pressoché per intero, all'andamento della spesa. In particolare il confronto dei risultati 1996 con le previsioni esposte nell'ultima Relazione Previsionale e programmatica evidenzia, per le spese, uno scostamento negativo di oltre 15 mila miliardi (circa 27 mila rispetto alle previsioni iniziali) e, per le entrate finali, di meno di 4 mila miliardi (un valore analogo anche rispetto alle previsioni iniziali). Con riguardo agli incassi, va sottolineato che, nell'anno, si è determinata una parziale compensazione tra un andamento delle entrate tributarie inferiore alle previsioni e una crescita più favorevole del previsto per le entrate di natura diversa.

Il modesto contributo degli incassi allo scarto tra saldi programmatici e risultati, in presenza di una forte caduta della crescita reale dell'economia, si spiega se si tengono presenti alcuni elementi connaturati ai meccanismi del prelievo. In primo luogo, la flessione in termini reali, ben superiore rispetto alle previsioni, del prodotto interno lordo e dei consumi - e, quindi, della base imponibile - è stata compensata da un'accelerazione della componente inflazionistica (maggiore per il deflatore del prodotto, minore per la domanda di consumo). Ne è derivata una modesta differenza nella variazione del PIL nominale (6,5% nelle previsioni iniziali contro il 5,8% del consuntivo) e, pertanto, un limitato effetto di contenimento del gettito. Inoltre, va ricordato che, per la gran parte delle imposte, la relazione tra incassi e basi imponibili si esplica con sfasamenti temporali di ampiezza significativa, così che i risultati del gettito 1996 sono da attribuire al buon andamento economico del 1995 (ciò che appare, con tutta evidenza, con riguardo alla dinamica dei profitti d'impresa e a quella correlativa dell'IRPEG).

Se le cause dello sconfinamento sono, dunque, da attribuire all'andamento della spesa, lo scarto e, quindi, l'errore di previsione maggiore è concentrato sui trasferimenti (oltre 20 mila miliardi rispetto alle stime di settembre) e, in particolare, su quelli destinati alle Regioni, agli enti locali e alla spesa sanitaria.

In generale, può osservarsi che le azioni di contenimento predisposte per il controllo della spesa in questi comparti non si è rivelato, nel 1996, adeguatamente efficace: la riduzione dei trasferimenti di bilancio è stata, infatti, vanificata dall'utilizzo senza vincoli delle giacenze di tesoreria, dei proventi di mutui riscossi in anni precedenti e da un aumento delle erogazioni da parte della Cassa Depositi e Prestiti.

Una componente non secondaria dello scostamento previsioni/risultati è, inoltre, imputabile ai maggiori trasferimenti agli enti previdenziali diversi dall'INPS e ai maggiori pagamenti di pensioni pubbliche, connessi essenzialmente alla coesistenza, nei primi mesi del 1996, del vecchio e del nuovo regime previdenziale.

In conclusione, quanto è avvenuto nel 1996 costituisce una conferma dei timori e delle preoccupazioni espresse in più occasioni anche dalla Corte. Nella Relazione dello scorso anno, nel sottolineare i risultati molto positivi ottenuti nel 1995, si avvertiva come non andasse "sottovalutato il ruolo che, nel conseguimento dei positivi risultati del 1995, hanno avuto rinvii e ritardi di pagamenti....." e si segnalava il rischio di possibili riflessi destabilizzanti sugli anni a venire. Alla base degli esiti favorevoli del 1995 si riscontravano, infatti, numerosi fattori anomali e non ripetibili:

- i ritardi nell'applicazione dei contratti del pubblico impiego;
- la ridotta attività di spesa delle USL nella fase della trasformazione in aziende;
- la natura straordinaria di un'ampia quota delle manovre sulle entrate;
- i limitati prelevamenti dei conti di Tesoreria negli ultimi mesi dell'anno.

3.7 Rispetto al 1995 il fabbisogno e l'avanzo primario, peggiorati in valore assoluto, hanno, comunque, segnato un ulteriore progresso in rapporto al PIL, con un'incidenza rispettivamente pari al 7% e al 3,2% (7,2% e 3,7% nel 1995).

La spesa primaria (al netto degli interessi) - che nel 1995 era rimasta sostanzialmente stazionaria sui livelli del 1995 - ha registrato una notevole accelerazione, con un incremento di circa il 7% per i pagamenti totali e di oltre l'8% per quelli correnti: una dinamica ben più rapida di quella del prodotto interno lordo (5,8% in termini nominali).

In forte aumento, sono risultate le spese di personale (8,6% (?) se si tiene conto, per omogeneità di confronto, delle modifiche al regime contributivo dei dipendenti statali), i trasferimenti correnti alle regioni, soprattutto con riguardo alla spesa sanitaria (9,5%), i trasferimenti correnti agli enti locali (9,5%) e, sempre con riguardo a Comuni e Province, i mutui e le anticipazioni (56%).

Da segnalare, inoltre, il maggiore onere relativo ai rapporti con l'Unione Europea, la quale nel 1996 ha fortemente aumentato i prelievi dal conto di tesoreria su cui transitano le risorse comunitarie, nel mentre si verificavano minori riversamenti di eccedenze dal bilancio comunitario.

3.8 Nonostante un ulteriore aumento della consistenza del debito pubblico, nel 1996 la spesa per interessi del settore statale è risultata pari a 191.500 miliardi, in flessione, sia pure molto limitata, rispetto al 1995, anno nel quale invece si era ancora verificato un forte aumento (circa 20 mila miliardi) rispetto al 1994. La flessione registrata nel 1996 appare ben più accentuata (quasi 5 mila miliardi) nei confronti delle previsioni aggiornate in occasione della RPP per il 1997 (settembre 1996).

La rapidissima diminuzione dei tassi d'interesse intervenuta nell'ultimo trimestre dell'anno - e che ha condotto il livello dei tassi a fine anno circa 3 punti al di sotto dei valori di gennaio - giustifica uno scostamento così ampio, e in un intervallo temporale così breve, tra preconsuntivo e consuntivo.

Nel 1996 l'andamento dei rendimenti interni e la politica di gestione del debito sono stati fortemente condizionati dalle aspettative degli operatori sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria Europea.

A partire dalla fine di aprile i rendimenti interni a lungo termine iniziavano un percorso di convergenza verso i più bassi livelli tedeschi: già alla metà di settembre il livello del differenziale italo-tedesco si collocava intorno al 3%, 150 punti base sotto i valori di inizio anno.

A fine settembre, poi, la presentazione di una robusta manovra di bilancio per il 1997 e un rallentamento superiore alle attese dell'inflazione determinavano un'ulteriore accelerazione del processo di convergenza, così che il differenziale scendeva al di sotto del 2%, in corrispondenza dell'aumento delle probabilità che, in quel momento, gli operatori attribuivano alla partecipazione italiana all'UME sin dal suo avvio.

La discesa dei tassi, oltre a facilitare il collocamento dei titoli del debito pubblico, determina una ricomposizione in direzione dell'allungamento della vita media del debito.

Infatti, da un lato la diminuzione dei tassi di interesse aumentava la domanda di titoli pubblici a lungo termine a tasso fisso, dall'altro lato la prospettiva di ingresso nell'UME mutava le convenienze dell'emittente verso i titoli a tasso variabile o di scadenza non troppo lontana.

Il risultato di queste spinte opposte consisteva in un forte aumento delle emissioni nette di CCT (passate da un flusso negativo per 26.000 miliardi nel 1995, a valori positivi per 30.000 miliardi nel 1996), in un rinnovato successo dei CTZ biennali e in una forte diminuzione della consistenza dei BOT. Le emissioni dei BTP, invece, pur mantenendo il primato come fonte di copertura, diminuivano sostanzialmente nel confronto con l'anno precedente.

In tal modo, si potevano conciliare i due obiettivi, in parte contrastanti, di aumentare la vita media del debito pubblico e di non vincolare la spesa per interessi a rendimenti troppo elevati, almeno in una prospettiva di convergenza verso i livelli prevalenti in Europa.

3.9 Nella Relazione dello scorso anno si osservava come l'azione di finanza pubblica fosse condizionata dal diverso grado di controllo della gestione di bilancio dello Stato e dalla gestione di tesoreria, dal cui operare congiunto (sovente in senso compensativo) deriva il conseguimento degli obiettivi programmatici in termini di fabbisogno.

Negli ultimi anni, in presenza di un crescente rigore nell'impostazione del bilancio di cassa dello Stato, la gestione di tesoreria ha operato - al di là delle previsioni originarie di una gestione dei flussi di cassa - come canale aggiuntivo di finanziamento dei programmi di spesa; e ciò anche a causa della sottovalutazione, nel bilancio dello Stato, degli oneri di alcuni grandi comparti di spesa (fabbisogno INPS e Fondo Sanitario nazionale).

Il fenomeno è molto evidente se si pongono a confronto previsioni iniziali (rese note ciascun anno con la prima Relazione trimestrale di cassa) e consuntivi. Così come nel 1995, anche nel 1996 mentre il bilancio di cassa dello Stato ha registrato uno squilibrio inferiore a quello previsto ad inizio d'anno (134 mila miliardi contro 142 mila), la Tesoreria - per la quale era programmato un avanzo di circa 28 mila miliardi - ha chiuso il 1996 con un avanzo di poco più di 2 mila miliardi.

Se si considera l'ultima revisione delle stime effettuate in corso d'anno (quella contenuta nella RPP del settembre scorso) si può constatare che, a consuntivo, lo sconfinamento del fabbisogno del settore statale che, come si è già ricordato, è stato dell'ordine dei 19 mila miliardi, si è verificato nonostante un miglioramento del saldo del bilancio statale di oltre 7 mila miliardi. In altri termini, la gestione del bilancio è estranea allo "sfondamento" delle previsioni, mentre alla Tesoreria è imputabile uno scostamento che, rispetto alle stime della RPP, si colloca intorno ai 26 mila miliardi.

Alla base di tale risultato vi sono comportamenti, difforni da quanto programmato, dei principali enti titolari di conti (Regioni, Province, Comuni, Enti previdenziali, enti pubblici ed imprese).

L'esito del 1996 ha riproposto, pertanto, il problema del controllo dei flussi di cassa in una situazione caratterizzata da modalità di utilizzazione dei fondi disponibili in Tesoreria incompatibili con i programmi di rapido riequilibrio dei conti pubblici.

Con la manovra di bilancio per il 1997, come si dirà più avanti, si è avviata una complessa strategia intesa a ridurre i rischi di una perdita di controllo della dinamica della spesa, contenendo fortemente le erogazioni di bilancio ma, contestualmente, introducendo severi limiti all'uso delle giacenze di Tesoreria.

4. Il conto delle Amministrazioni Pubbliche e gli obiettivi di Maastricht

4.1. L'esame degli andamenti della finanza pubblica condotto sulla base degli schemi della contabilità nazionale, includendo le risultanze dei maggiori centri esterni al settore statale (Regioni, Province, Comuni ed Enti di previdenza), consente una rappresentazione più completa dei risultati del 1996.

Il riferimento, in sede di contabilità nazionale, alle sole operazioni finali di natura economica (con esclusione delle partite finanziarie) permette, inoltre, di ricordare più correttamente l'andamento dei flussi di finanza pubblica all'evoluzione delle grandezze macroeconomiche e di disporre di una base informativa suscettibile di confronti internazionali omogenei. E', pertanto, al conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche che, sia in sede di consuntivi che di previsioni, si deve fare riferimento per la verifica degli obiettivi di convergenza fissati dal Trattato di Maastricht.

Così come per il settore statale, si deve preliminarmente rilevare che le rilevazioni di consuntivo per il 1996 incorporano gli effetti derivanti dalle nuove regole contabili definite dall'EUROSTAT (Ufficio Statistico delle Comunità Europee) e che, nel caso dei conti delle

Amministrazioni Pubbliche comportano un minor indebitamento netto valutato, per il 1996, in oltre 6600 miliardi. Le riclassificazioni, estese anche agli anni precedenti e successivi al 1996, riguardano essenzialmente l'attribuzione allo Stato del debito delle Ferrovie, con la conseguente riduzione dei trasferimenti a favore di queste ultime e l'imputazione della sola quota interessi alla spesa per interessi dello Stato.

L'altra operazione contabile di rilievo concerne l'adozione del criterio di cassa, in luogo di quello di competenza precedentemente adottato, per la contabilizzazione dei rendimenti dei buoni fruttiferi postali.

Anche per i conti delle Amministrazioni Pubbliche i risultati del 1996 segnalano un notevole scarto rispetto agli obiettivi, sia iniziali che ridefiniti in corso d'anno, e - nei valori assoluti - un peggioramento rispetto al 1995.

L'indebitamento netto è risultato pari a circa 126 mila miliardi, poco più di 3 mila miliardi più elevato del valore del 1995. L'incidenza sul PIL - parametro chiave per le verifiche europee di convergenza - si è tuttavia, ulteriormente ridotta, passando dal 7% circa del 1995 al 6,7%.

A differenza di quanto avvenuto nel 1995, il miglioramento del rapporto indebitamento/PIL è da imputare alle entrate cresciute del 6,8% e, quindi, più rapidamente del prodotto lordo. La pressione fiscale, pertanto, dopo la sostanziale stazionarietà del 1995, è tornata ad aumentare di circa 0,5 punti percentuali, raggiungendo il 42,4% sul PIL, valore che colloca l'Italia - come si rileva nel recente Rapporto Annuale dell'ISTAT - in una posizione intermedia tra i paesi europei: nettamente al di sotto di Francia, Danimarca, Olanda e paesi dell'Europa settentrionale, poco al di sotto della Germania, ma al di sopra di Regno Unito, Irlanda, Spagna e Portogallo.

Le spese totali della Pubblica Amministrazione - fortemente compresse nel 1995, allorché erano cresciute ad un tasso (3,4%) molto inferiore a quello del prodotto interno lordo espresso in termini nominali - hanno fatto registrare una dinamica molto più sostenuta (6,3%), tornando a segnare un aumento dell'incidenza sul PIL (53,2%), con una netta inversione della tendenza in atto dal 1994 (58,3% nel 1993, 55,3% nel 1994, 52,9% nel 1995).

In presenza di una spesa per interessi ferma sul livello del 1995 e, pertanto, in netta flessione rispetto al prodotto lordo, l'avanzo primario si è ridotto di circa 2500 miliardi rispetto al 1995, collocandosi, a poco più di 75 mila miliardi. Anche rispetto al PIL l'avanzo primario ha segnato una lieve diminuzione (dal 4,4% del 1995 al 4%); resta, tuttavia, significativo il progresso, dell'ordine del 3% di PIL, registrato nel breve arco di tre anni.

4.2 Come già posto in evidenza nell'analisi dei conti del settore statale, l'inversione di tendenza tra il 1995 e il 1996 è, per molti versi, da imputare al venir meno di circostanze che, per effetto di decisioni consapevoli o di circostanze contingenti, avevano largamente contribuito agli straordinari risultati di finanza pubblica del 1995. Oltre alla forte decelerazione della crescita economica, numerosi fattori hanno, infatti, influito negativamente sui conti del 1996, dal lato sia delle spese che delle entrate. L'appesantimento delle spese è, prevalentemente, dovuto agli effetti connessi ai rinnovi dei contratti dei pubblici dipendenti, soprattutto per il pagamento degli arretrati; al ritardato adeguamento al tasso di inflazione effettivo dei trattamenti pensionistici e alla cessazione del blocco dei pensionamenti; alla forte ripresa dell'attività di investimento delle Amministrazioni, soprattutto a livello locale; ai maggiori esborsi netti a favore dell'Unione Europea; all'accelerazione dei pagamenti in titoli dei crediti d'imposta, sostanzialmente sospesi nel 1995. Sul fronte delle entrate, nel 1996 si è registrata un'incidenza molto più contenuta dei proventi di natura straordinaria, per l'affievolimento degli effetti dei progressi provvedimenti sul concordato per adesione e sul condono edilizio.

4.3 Analizzando le principali voci del conto della Pubblica Amministrazione si rilevano le seguenti principali indicazioni.

Le entrate tributarie complessive (imposte dirette, indirette e in conto capitale) sono cresciute, nel 1996, del 6,5%, un andamento che segnala un'elasticità rispetto al PIL superiore a 1,1 ma che, per quanto detto poc'anzi, risulta penalizzato dalla forte componente di entrate "una tantum" che hanno influenzato il gettito 1995.

Nonostante la concentrazione degli interventi correttivi (istituzione di nuovi tributi, modifiche delle aliquote, accelerazione dei versamenti) nel comparto delle imposte indirette, la moderata crescita registrata nel 1996 (6,3%) è da imputare, essenzialmente, al basso contributo offerto dall'IVA, cresciuta - al lordo della quota UE - di solo il 3,4% rispetto al 1995. L'andamento riflessivo delle basi imponibili - e, in particolare, dei consumi - ne spiega solo in parte il risultato negativo.

Le imposte dirette, al contrario, hanno segnato un incremento molto superiore a quello del 1995 (9,3% contro 6,4%): un risultato positivo che si ricollega anche ai ritardi con il quale i favorevoli andamenti delle principali basi imponibili del 1995 si sono riflessi sul gettito dei tributi in esame.

In particolare, mentre l'IRPEF ha registrato un incremento appena superiore a quello del PIL nominale (6,3% contro 5,8%) ma in linea con l'incremento medio delle entrate tributarie, una notevole espansione ha riguardato il prelievo relativo all'IRPEG (22,2%), e all'ILOR (26%) (che si sono avvantaggiate della favorevole evoluzione dei margini di impresa nel 1995) e all'imposta sostitutiva sugli interessi e i redditi da capitale (19,9%), in virtù della crescita delle ritenute sugli interessi dei depositi bancari e degli effetti della norma con la quale è stata disposta l'unificazione dell'aliquota d'imposta sulle diverse forme di deposito.

In relazione alla più sostenuta dinamica delle retribuzioni le entrate per contributi sociali (relativi a previdenza e sanità) sono cresciute del 7,3% rispetto al 1995: la variazione positiva risulta, tuttavia, amplificata - per un effetto valutabile nello 0,8% - dalla contabilizzazione nel 1996 di una quota di versamenti contributivi a carico dei lavoratori relativi ad anni precedenti nella fase delicata del passaggio dal vecchio regime al sistema che ha affidato all'INPDAP la gestione previdenziale per i dipendenti dello Stato (L. n. 334/95).

4.4 Passando ad esaminare le principali voci della spesa, si osserva che:

- le retribuzioni lorde della Pubblica Amministrazione sono aumentate dell'8,2% (del 6,5% se si opera correttamente la stessa depurazione di contributi ora menzionata) e, quindi, con uno scarto significativo rispetto alla variazione dei prezzi al consumo (3,9%);

- i consumi intermedi, fermi nel 1995, sono cresciuti del 5,5%, soprattutto per l'accelerazione negli acquisti di beni e servizi degli enti locali (8,6%) e delle USL (5%);

- le prestazioni sociali, che rappresentano oltre il 35% della spesa pubblica totale e che nel precedente triennio avevano mantenuto un ritmo medio annuo di crescita intorno al 5%, nel 1996 hanno registrato una forte spinta (7,4%), a causa, soprattutto, delle prestazioni previdenziali, sostenute, come già ricordato, dalla fine del blocco dei pensionamenti di anzianità, dalla riattivazione del meccanismo di adeguamento dei trattamenti al tasso di inflazione e dall'aumento delle liquidazioni per fine rapporto. In crescita, ma in linea con l'incremento medio della spesa totale, sono risultate le prestazioni sanitarie, che si erano significativamente ridotte nel 1995;

- i contributi alla produzione - grandezza sulla quale si sono concentrati i maggiori effetti delle operazioni di riclassificazione contabile disposte dall'EUROSTAT - hanno segnato una crescita molto contenuta (2,3%), che fa seguito alla forte diminuzione del 1995 (-14%);

- tra le spese in conto capitale, si è rafforzata la ripresa, già accennata nel 1995, degli investimenti (8,1%), principalmente per l'attività degli enti locali, mentre è tornata a crescere la

spesa per trasferimenti, sulla quale ha inciso notevolmente la messa a regime dei nuovi strumenti di sostegno delle aree depresse. Come si è segnalato, infine, i rimborsi dei crediti d'imposta in titoli di Stato, pressoché integralmente rinviati nel 1995, hanno contribuito alla crescita delle altre uscite in conto capitale per circa 5400 miliardi;

— la spesa per interessi, già analizzata nelle tendenze e nelle principali determinanti con riguardo all'aggregato "settore statale", si è assestata su un valore non diverso da quello del 1995 e di poco superiore ai 200 mila miliardi. Sulla dimensione di tale grandezza si sono riflessi - con un effetto di miglioramento netto non di molto superiore ai 400 miliardi - i nuovi criteri, approvati in sede europea, di contabilizzazione degli interessi sui mutui delle Ferrovie dello Stato (maggiori interessi della Pubblica Amministrazione per circa 6300 miliardi) e di registrazione per cassa degli interessi sui buoni postali fruttiferi (minori interessi per circa 6700 miliardi).

4.5 In un contesto di finanza pubblica sottoposto a non lievi pressioni dal ciclo economico negativo e dal "rimbalzo" di una spesa pubblica imbrigliata nel 1995 da misure non ripetibili, gli indicatori di convergenza hanno seguito a segnare progressi: oltre al miglioramento del rapporto indebitamento/PIL, di cui si è già detto, anche il rapporto debito/PIL, che solo nel 1995 aveva iniziato la flessione, è migliorato di 0,6 punti percentuali: nella nuova serie, che tiene conto delle definizioni concordate in sede EUROSTAT, nel 1996 si è assestato su un valore di 123,8, molto più elevato rispetto alla quasi totalità dei partners europei ma, a differenza di questi, in fase di riduzione.

5. La politica di bilancio per il 1997

5.1 Nell'esaminare il difficile percorso della finanza pubblica nel 1996, si è già avuto modo di ricordare che, prima dell'estate scorsa, al momento di definire indirizzi e obiettivi per gli anni 1997 e seguenti, si percepiva l'esigenza preliminare di correggere tempestivamente le tendenze dei conti pubblici, già ampiamente fuori linea rispetto alle proiezioni programmatiche. La manovra di inizio estate 1996 (DL 323/96) è stata, pertanto, il primo stadio del programma economico-finanziario del nuovo governo. Ad esso faceva immediatamente seguito il DPEF 1997/99 che, sulla base degli effetti della citata manovra integrativa e, quindi, delle stime aggiornate di preconsuntivo per il 1996, fissava il quadro programmatico di finanza pubblica per il triennio successivo.

Il programma triennale muoveva da proiezioni tendenziali che per il 1997, 1998 e 1999 indicavano un fabbisogno del settore statale rispettivamente pari a 121 mila, 118 mila e 116 mila miliardi. Veniva, quindi, riconfermato l'indirizzo strategico di pervenire solo nel 1998 ad un'incidenza del fabbisogno sul PIL del 3%, mentre per il 1997 si assumeva un obiettivo intermedio del 4,5%. Il profilo di graduale avvicinamento agli obiettivi del trattato di Maastricht richiedeva, pertanto, interventi correttivi, con effetti permanenti, dell'ordine di 32 mila miliardi nel 1997 e 22 mila miliardi nel 1998. In tale scenario, per il 1999 si prefigurava la auspicabile prospettiva di assenza di misure di segno restrittivo, ma, al contrario, di un possibile graduale alleggerimento della pressione tributaria.

Gli indirizzi fondamentali proposti dal DPEF consistevano:

- nel netto prevalere degli interventi correttivi sulla spesa, pari nel 1997 a circa il doppio di quelli sulle entrate (21 mila contro 11 mila);
- nell'obiettivo di invarianza della pressione fiscale, nel quadro di una politica tributaria diretta a compensare il venir meno di gettiti di natura straordinaria;

— nella concentrazione dei risparmi attesi nel comparto della spesa al netto degli interessi, ma con un crescente ricorso ad azioni di razionalizzazione e di incentivazione dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

In occasione dell'audizione parlamentare del 3 luglio 1996, la Corte esprimeva alcune prime valutazioni su tali propositi, definendo "assai ambiziosi" gli obiettivi del DPEF 1997/99. Sorreggeva tale giudizio l'osservazione delle proiezioni tendenziali relative ai settori critici della spesa pubblica (prestazioni sociali, retribuzioni e consumi intermedi) che, ad avviso della Corte, rendevano difficilmente raggiungibili gli obiettivi di riequilibrio fissati nel DPEF, senza l'adozione di nuove misure correttive tali da realizzare riduzioni di spesa in tali comparti. E ciò anche per la crescente aleatorietà degli effetti dei provvedimenti correttivi allorché si riduce l'area delle misure di controllo diretto a favore di azioni di riordino e di ammodernamento, il cui rendimento è condizionato dalla misura e dai tempi della reazione delle amministrazioni.

5.2 Al momento di predisporre la legge finanziaria e i provvedimenti collegati per il 1997, il governo decideva di accelerare il percorso di riequilibrio di finanza pubblica, puntando a conseguire, fin dal 1997, l'obiettivo di un rapporto tra indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche e PIL pari al 3%, in linea con i parametri richiesti dal Trattato di Maastricht.

Le meno favorevoli proiezioni tendenziali dei conti pubblici, che già in quella fase scontavano un significativo sconfinamento del fabbisogno del 1996, unitamente alla necessaria revisione verso il basso delle previsioni macroeconomiche, rendevano particolarmente intenso lo sforzo aggiuntivo da compiere per raggiungere, in anticipo, gli obiettivi europei.

Con la Nota di aggiornamento al DPEF 1997/99, presentata al Parlamento all'inizio di ottobre, venivano ricalibrati gli interventi correttivi necessari per realizzare, nel triennio, i saldi programmatici definiti nel DPEF 1997/99 e, contemporaneamente, era definito un "intervento straordinario per l'Europa" in grado di anticipare al 1997 l'obiettivo del 3%.

Nel complesso, la misura degli interventi da attuare con la manovra di bilancio per il 1997 risultava quasi raddoppiata rispetto alle iniziali indicazioni programmatiche del DPEF (da circa 32 mila miliardi a circa 62 mila miliardi).

Una parte della manovra complessiva, definita "strutturale", era programmata per produrre un effetto di contenimento del fabbisogno pari a 37.500 miliardi nel 1997, in conseguenza di riduzioni di spesa per circa 25.000 miliardi e di maggiori entrate per circa 12.500 miliardi. A questo primo blocco di misure si accompagnava il cosiddetto "Intervento per l'Europa", stimato originariamente in 25.000 miliardi, e che si sarebbe realizzato per metà attraverso "una contribuzione straordinaria sui redditi" (art. 83.1 del provvedimento collegato) e per l'altra metà attraverso "misure selettive di miglioramento del fabbisogno", che al momento della presentazione della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati erano imprecisate operazioni di riclassificazioni contabili e di tesoreria.

Nel complesso, agli interventi sulle entrate era assegnato il compito di assicurare un gettito commisurato, in termini di settore statale, in circa 25 mila miliardi, a fronte di una manovra totale di 62.500 miliardi (50 mila al netto delle operazioni contabili). Le valutazioni ufficiali formulate al momento della presentazione della manovra di bilancio non facevano distinzioni, circa gli effetti delle misure proposte, tra il conto del settore statale e il conto delle amministrazioni pubbliche, ben più significativo per la verifica di congruità degli interventi rispetto ai parametri di Maastricht.

5.3 La manovra di riequilibrio della finanza pubblica per il 1997 ha trovato attuazione con la legge finanziaria (L.663/96), con il provvedimento collegato "Misure di razionalizzazione della