

06 - ALTRI CREDITI NON CLASSIFICABILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
6003	09/003	ENTI DIVERSI GARANTITI - ANTICIPAZIONI DI SOMME PER GARANZIE ASSUNTE DALLLO STATO	73.021.924	0 0
6005	09/004	ENTI DIVERSI - ANNUALITA' VENTENNALI SENZA INTERESSI PER CONTRIBUTI NELLE SPESE ANTICIPATE DALLLO STATO PER OPERE MARITTIME ORDINARIE E STRAORDINA - RIE.	118.995.009.327	5.502.440.833 -12.705.508.567
6009	09/008	PROPRIETARI DI FABBRICATI - QUOTE DI CAPITALE COMPRESSE NELLE ANNUALITA' VENTENNALI PER L'AMMORTAMENTO PARZIALE PER LE SPESE PER LA RIPARAZIONE ESEGUITA A CURA DEL MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, DI EDIFICI DI PROPRIETA' PRIVATA DANNEGGIATI DA EVENTI BELLCI.-	18.207.564	7.154.144 -2.496.420

CONTO GENERALE N. 2 - (CREDITI E PARTECIPAZIONI)
ATTIVITA' - PARTECIPAZIONI (P)

02 - PARTECIPAZIONE AL CAPITALE DI AZIENDE DI CREDITO

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
2003	11/003	ISTITUTO DI CREDITO PER LE PICCOLE INDUSTRIE E L'ARTIGIANATO -QUOTE DI PARTECIPAZIONE DELLO STATO.	7.500.000	0 0
2024	11/021	BANCO DI NAPOLI S.P.A. - APPORTO DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE. DLG 358 DEL 1990.-	321.984.676.000	0 -1.961.773.657.000
2028	11/023	MEDIO CREDITO CENTRALE - ISTITUTO CENTRALE PER IL CREDITO A MEDIO TERMINE SPA - PARTECIPAZIONE DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE.	2.148.221.300.000	66.279.170.000 0
2031	11/026	ISTITUTO BANCARIO S. PAOLO DI TORINO S.P.A. - S. PAOLO S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO AL CAPITALE SOCIALE.	0	11.921.827.500 -285.986.827.500

03 - PARTECIPAZIONI AL CAPITALE DI ALTRE IMPRESE

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
3003	12/003	SOPPRESSIONE DELL'ENTE PARTECIPAZIONI E FINANZIAMENTO INDUSTRIA MANUFATTURIERA - EFIM . GESTIONE LIQUIDATORIA EX DECRETO-LEGGE N. 487 DEL 1992, CONVERTITO NELLA LEGGE N. 33 DEL 1993.	6.968.303.413.200	1.379.174.607.010 0
3016	12/016	FIME S.P.A. - IN LIQUIDAZIONE - APPORTI DEL TESORO.	411.550.000.000	250.000.000.000 0
3035	12/032	TELECOM ITALIA S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE. LEGGE DEL 27 OTTOBRE 1993, N. 432 ART. 4, COMMA 1.	510.130.536.000	18.506.974.554.002 -20.359.742.162.002
3036	12/033	SEAT S.P.A. - PARTECIPAZIONE DEL TESORO DELLO STATO AL CAPITALE SOCIALE	0	1.524.473.054.949 -1.642.617.962.149

04 - PARTECIPAZIONI IN ORGANISMI INTERNAZIONALI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
4007	13/007	FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE - QUOTA DI PARTECIPAZIONE ALLA COSTITUZIONE DEL CAPITALE SOCIALE DEL FONDO.	4.050.000	0 0

05 - ALTRE PARTECIPAZIONI NON CLASSIFICABILI

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
5001	14/001	SOCIETA' CONCESSIONARIE DELLE FERROVIE SECONDARIE NELLE NUOVE PROVINCE - PARTECIPAZIONE AZIONARIE E VARIE DEL TESORO -	60.752.444	0 0
5002	14/002	SOCIETA' ANONIMA "LINEE AREE TRASCONTINENTALI ITALIANE" (LATI) - AZIONI.	27.413.048	19.695.948 0

Alcuni residui attivi vengono esclusi dal giudizio di regolarità sul conto del bilancio, tale esclusione si riflette anche con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi inclusi nel conto del patrimonio.

Le partite relative ai crediti ed ai debiti di tesoreria si presentano come elenche riassuntivi generali di movimenti finanziari e non dimostrano i punti di concordanza con le relative poste di bilancio.

Sono state riscontrate discordanze rispetto ai dati esposti nel conto riassuntivo del tesoro al 31 dicembre 1997.

Tali differenze si riferiscono sia ai crediti che ai debiti di tesoreria.

CONTO GENERALE N. 1 - (ATTIVITA' FINANZIARIE)
ATTIVITA' - (A)

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
1001	01/000	RESIDUI ATTIVI PER DANARO PRESSO GLI AGENTI DELLA RISCOSSIONE	41.768.509.501.742	30.873.582.449.572 -25.982.968.916.197

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
2001	02/000	RESIDUI ATTIVI PER SOMME DA RISCOUTERE	128.650.342.159.286	33.771.091.928.353 -9.256.688.672.213

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
3001	03/000	CREDITI DI TESORERIA	939.458.269.465.683	2.762.548.822.101.392 -2.557.551.980.362.339
3001	3001/1	BANCA D'ITALIA DISPONIBILITA' DEL TESORO PER IL SERVIZIO DI TESORERIA PROVINCIALE	53.547.202.749.655	77.274.956.181.664 -78.530.795.898.995
3002	3002/1	CREDITI PER OPERAZIONI DI PORTAFOGLIO CONTABILE DEL PORTAFOGLIO PER PAGAMENTI ALL'ESTERO PER CONTO MINISTERI	363.482.248.595	10.571.425.651.679 -11.286.057.306.113
3002/2		CONTABILE DEL PORTAFOGLIO PER OPERAZIONI FINANZ. E DI TESORERIA AMM./NI DIVERSE	121.676.600	2.065.588.270 -2.065.588.265
TOTALE			363.603.925.195	10.573.491.239.949 -11.288.122.894.378
3003	3003/1	PAGAMENTI DA REGOLARE TITOLI DI SPESA COLLETTIVI NON INTERAMENTE ESTINTI	16.958.472.184.919	213.790.212.324.744 -196.831.740.139.825
3003/3		TITOLI STRALCIATI IN CORSO DI REGOLAZIONE	1.170.016.415	2.356.165.683.286 -11.118.149.088.591

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
4001	04/000	CONTO DI CASSA	337.594.911.805	13.415.058.533.177.609 -13.415.162.384.252.110

CONTO GENERALE N. 4 - (PASSIVITA' FINANZIARIE)
PASSIVITA' - (N)

TABELLA II - MINISTERO DEL TESORO

PARTITE	CODICE PROGR.	OGGETTO	CONSISTENZA AL 31.12.1997	VARIAZIONI
2001	02/000	DEBITI DI TESORERIA	1.232.916.924.993.276	5.593.960.107.260.031 -5.539.698.319.060.429
2003	2003/1	INCASSI DA REGOLARE VAGLIA DEL TESORO	4.793.120.333.445	945.551.400.523.904 -948.020.112.076.906
2003/2		PARTITE DIVERSE	2.797.871.413.143	14.184.851.587.476 -14.080.311.498.649
TOTALE			7.590.991.746.588	959.736.252.111.380 -962.100.423.575.555
2004	2004/1	ALTRE GESTIONI CONTABILITA' SPECIALI	134.328.187.249.258	841.344.249.837.829 -866.500.611.168.673
2004/2		DEPOSITI DI TERZI	65.954.827.683	52.964.174.869.246 -52.967.118.938.043
TOTALE			134.394.142.076.941	894.308.424.707.075 -919.467.730.106.716

PAGINA BIANCA

Premessa

1. La riforma del 1994.

L'impegno della Corte dei conti per l'attuazione della riforma del 1994 è orientato verso obiettivi coerenti con gli indirizzi del Governo e del Parlamento per il risanamento della finanza pubblica entro la cornice del patto di stabilità e crescita dell'Unione economica e monetaria europea e per la riforma amministrativa e del bilancio.

La riforma del '94 ha ricondotto l'esperienza della Corte al disegno della Costituzione configurando il nuovo modello del controllo con riduzione del controllo preventivo di legittimità agli atti del Governo e con la costruzione di un controllo successivo sui risultati della gestione ed esteso, al di là dei confini dell'amministrazione statale, alle Regioni, agli enti locali ed a tutto l'universo delle pubbliche amministrazioni.

In materia di giurisdizione la riforma del '94 ha reso più diffusi e ravvicinati ai luoghi dell'amministrazione e della gestione l'azione e il giudizio di responsabilità, ordinati su due gradi di giudizio dislocati tra Sezioni regionali e Sezioni centrali.

La legge n. 639 del '96 ha introdotto correzioni volte a rendere più governabile ed efficiente il procedimento del controllo e, in materia di giurisdizione, ha individuato, con equilibrio, i nuovi confini della responsabilità.

Il nuovo assetto istituzionale delle due funzioni affidate dalla Costituzione alla Corte dei conti si inserisce, come momento essenziale, all'interno di un disegno riformatore che avvicina l'amministrazione ai cittadini, ammoderna i modelli organizzativi e le tecniche di amministrazione, contrasta le disfunzioni, orienta positivamente i codici di comportamento dei dirigenti e dei funzionari delle pubbliche amministrazioni.

2. Il nuovo modello di controllo nel disegno della riforma amministrativa.

Il processo di riforma amministrativa è stato completato, sul piano del disegno istituzionale, dalle leggi del 1997 e 1998 di riforma del bilancio, di regionalizzazione e ristrutturazione delle amministrazioni statali, di semplificazione dei procedimenti.

I criteri guida adottati sono: l'ampio trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali; il riassetto dell'apparato della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri con l'unificazione delle funzioni per settori omogenei delle politiche pubbliche; l'apertura dei modelli di organizzazione e dei procedimenti verso i cittadini e le collettività locali; la ridefinizione (nel Documento di programmazione) dei confini fra area dei servizi gestiti in esclusiva e area del mercato e fra settore pubblico e settore privato; il parallelismo fra razionalizzazione della struttura del bilancio e ammodernamento delle pubbliche amministrazioni; il rafforzamento della distinzione fra politica e gestione amministrativa.

All'interno di questo disegno la riforma della Corte dei conti, orientata verso la misurazione e valutazione dei risultati della gestione e dell'attività amministrativa, costituisce un momento strategico.

La collocazione della Corte nel disegno della Costituzione repubblicana come istituzione ausiliaria per gli organi della sovranità e come magistratura posta a tutela dell'ordinamento e a garanzia dell'equilibrio della finanza pubblica, conduce all'estensione del controllo successivo sulla gestione al sistema delle autonomie regionali e locali; in questa direzione si muove l'esperienza ormai più che decennale di controllo finanziario sugli enti locali e quella, avviata nel 1994, di controllo sulla gestione delle Regioni.

Il cardine essenziale della verifica della legalità acquista nuovo rilievo al centro del sistema dei controlli legandosi alla valutazione funzionale dell'attività amministrativa.

Una visione integrata dei profili di legittimità e della misurazione dell'efficacia, economicità ed efficienza dei risultati della gestione costituisce un essenziale parametro di valutazione offerto al Parlamento ed ai Consigli regionali ed uno strumento incisivo di prevenzione delle disfunzioni generatrici della corruzione.

L'intero disegno della riforma amministrativa e del bilancio esige, in funzione di garanzia per i cittadini, il momento di chiusura della misurazione e valutazione dei risultati, in primo luogo in termini di soddisfazione della domanda di servizi proveniente dai cittadini e dalle imprese.

3. L'attuazione del nuovo sistema dei controlli.

Il processo di attuazione della riforma dei controlli della Corte, pur affrontando difficoltà culturali e di fattibilità, è avviato secondo linee guida coerenti.

Il controllo preventivo di legittimità è chiamato ad affrontare, confrontandosi con la identificazione degli atti del Governo operata dall'art. 3 comma 1 della legge n. 20/94, e con la rapida e intensa trasformazione dell'amministrazione, problemi in larga misura nuovi: l'attivazione della normativa comunitaria; il rispetto delle regole europee ed interne della concorrenza e del mercato; la correttezza della copertura delle leggi di spesa; il rapporto fra la più estesa attività normativa secondaria con il principio di legalità; il rispetto della disciplina del procedimento; la considerazione complessiva in termini funzionali dell'attività amministrativa; il nesso che lega i principi legislativi e le decisioni di programmazione assunte dal Governo.

In materia di controllo successivo sulla gestione le Sezioni riunite hanno adottato un primo "manuale", recante i criteri generali e gli indirizzi di coordinamento del controllo, che individua profili di metodo, orientamenti programmatici, indirizzi organizzativi e procedimenti. Tutti i controlli affidati alla Corte assumono come finalità essenziale la misurazione e valutazione dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione finanziaria, in termini di legalità, regolarità contabile, efficienza, economicità ed efficacia.

Le scelte assunte dalla Corte attraverso l'esercizio della potestà regolamentare sono volte a conformare ai nuovi compiti i modelli organizzativi e procedurali del controllo. Sono stati affrontati i temi più strettamente connessi al processo di riforma: la connessione fra ordinamento interno e disciplina europea (istituzione della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali); il rafforzamento dell'assetto organizzativo e delle capacità tecnico-economiche del personale (regolamento di organizzazione); l'avvio del controllo sulle gestioni delle Regioni a statuto ordinario (istituzione dei Collegi regionali di controllo); il percorso di formazione finalizzato all'esercizio del controllo di gestione (istituzione di un Seminario permanente sui controlli).

Le scelte organizzative assunte con i regolamenti di organizzazione dovranno coniugarsi con il rafforzamento della unitarietà e collegialità dell'esercizio del controllo.

Nella sostanza si deve sottolineare che le innovazioni introdotte rappresentano un momento non rinunciabile nel processo di attuazione del nuovo modello dei controlli.

4. Il rapporto fra controllo e giurisdizione.

L'accento posto, nell'ordinamento configurato dalla riforma del '94, sul controllo successivo sulla gestione, ha consentito una più compiuta attuazione del sistema disegnato dalla Costituzione che ha impostato i termini della sinergia tra controllo e giurisdizione di responsabilità.

La sentenza n. 29/95 della Corte costituzionale ha posto le regole idonee a garantire la cooperazione e, al tempo stesso, la netta demarcazione di confini, fra controllo, azione di responsabilità, giurisdizione. Al rispetto di queste linee-guida è ispirata la prassi applicativa della riforma del '94 nell'esperienza della Corte in questi anni.

5. Ulteriori prospettive di completamento della riforma.

L'esaurirsi, nella forma disegnata attraverso l'istituzione della speciale Commissione bicamerale, del processo di revisione della Parte II della Costituzione, affida, anche in materia di finanza pubblica, di regime dei controlli, di conformazione della giurisdizione contabile, la risposta da fornire alle ulteriori domande di certezza e di adeguamento ai tempi nuovi dell'assetto istituzionale a interventi di legislazione ordinaria.

La compiuta attuazione della riforma del 1994 e una vigile e misurata opera di integrazione e completamento della legislazione possono contribuire a individuare e approfondire soluzioni concretamente perseguibili nell'attuale quadro costituzionale:

- il completamento di un assetto autonomistico sostanzialmente ispirato al modello federale che confermi la riduzione dell'area dei controlli di legittimità sugli atti delle Regioni e degli enti locali e sia imperniato sulla valutazione della gestione affidata, con esito di referto, alla Corte dei conti;

- il consolidamento di un modello di controllo sulla gestione che include la verifica della legalità e la valutazione dell'efficacia, dell'efficienza ed economicità dell'attività amministrativa e promuove l'estensione e l'effettiva operatività dei controlli interni alle amministrazioni pubbliche;

- l'inserimento, anche all'interno del nuovo modello di controllo sulla gestione, della possibilità di ricorso alla Corte costituzionale per tutte le questioni ricollegabili alla tutela costituzionale degli equilibri di finanza pubblica;

- il mantenimento della garanzia di una indipendenza dell'Istituto e dei suoi magistrati non diversa da quella assicurata all'ordine giudiziario.

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Assetti, andamenti e tendenze della finanza pubblica

- Sommario:
- 1. Considerazioni generali.**
 - 2. La politica di bilancio per il 1997: una “dose d'urto” per l'aggancio all'Europa.**
 - 3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.**
 - 4. Il bilancio dello Stato: il controllo della cassa e la questione dei residui.**
 - 5. La politica di bilancio per il 1998 e gli indirizzi 1999-2001.**
 - 6. Bilancio e ordinamento contabile.**

1. Considerazioni generali.

1.1 La decisione del governo di affrontare il risanamento dei conti pubblici del 1997, raddoppiando la “dose d'urto” originariamente proposta, ha prodotto esiti positivi che hanno consentito all'Italia l'ingresso fin dall'inizio alla fase finale di transizione alla moneta unica.

I risultati conseguiti dall'Italia nel 1997 hanno persino superato, nella riduzione del disavanzo pubblico, il parametro di Maastricht. Le modalità con le quali tale importante traguardo è stato raggiunto sono state, inoltre, valutate positivamente dalle istituzioni europee che hanno giudicato il nostro Paese “ad alto grado di sostenibile convergenza”.

Il merito della impegnativa strategia governativa è maggiore poichè essa si è confrontata, fino alla metà del 1997, con un'evoluzione del ciclo economico non favorevole che, quindi, proiettava effetti negativi sullo scenario tendenziale di finanza pubblica.

Solo nell'ultima parte dell'anno il consolidamento dei segni di ripresa produttiva, unitamente alla stabilizzazione su livelli europei dell'inflazione, ha contribuito ad innescare un circolo virtuoso tra andamento economico e conti pubblici.

1.2 Questi ultimi offrono per il 1997 il riscontro di miglioramenti assai consistenti che completano la fase del “risanamento quantitativo” della finanza pubblica:

- l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche è diminuito di oltre 70.000 miliardi rispetto al 1996 (il 4% del PIL);
- l'avanzo primario ha raggiunto il 6,8% del prodotto interno lordo, ben 4,3 punti sopra la media europea e oltre 6 punti percentuali sopra i livelli di Germania e Francia;
- il saldo corrente è tornato pressochè in pareggio (evento che non si verificava dal 1970);
- il rapporto debito/PIL si è ridotto per il terzo anno consecutivo;

- la spesa per interessi, diminuita di oltre l'8%, mostra ora un'incidenza sul PIL poco superiore alla media europea, con una tendenza al rapido riassorbimento dello scarto, anche per gli attesi effetti ritardati della discesa dei tassi d'interesse già acquisita;
- la spesa primaria, cresciuta più dell'inflazione, è rimasta comunque, nel rapporto con il PIL, oltre due punti al di sotto della media europea;
- la pressione fiscale è, invece, cresciuta di circa due punti percentuali, collocando l'Italia in una posizione intermedia nel contesto europeo.

1.3 Il successo dell'azione di riequilibrio è stato reso possibile dalla adozione, fin dal 1992, di interventi strutturali: anche nella manovra di finanza pubblica per il 1997, circa due terzi dei provvedimenti correttivi avevano carattere permanente. Si è ridotta inoltre, negli anni, la tendenza alla sovrastima degli effetti delle misure d'intervento: resta al riguardo un margine di rischio per il crescente ricorso – in parte non evitabile – a interventi condizionati, nella loro resa effettiva, dal grado di adesione dei cittadini.

E', invece, da sottolineare il permanere di un orientamento a modificare "in corsa" l'impianto delle manovre di bilancio, spostandone il carico – rispetto all'impianto originario – verso un massiccio ricorso alla leva fiscale.

Anche nel 1997, oltre il 60% del riequilibrio del disavanzo è imputabile a maggiori entrate. La pressione fiscale è, di conseguenza, tornata sui livelli massimi del 1993: la sua crescita ininterrotta (poco meno di un punto all'anno a partire dal 1980) e l'ineguale distribuzione hanno reso particolarmente oneroso il sacrificio dei contribuenti.

La scelta, quasi obbligata nella fase difficile dell'emergenza, è derivata dagli ostacoli che si sono frapposti, sul fronte della spesa corrente, alla piena attuazione delle proposte di ristrutturazione via via avanzate in sede di manovra di bilancio.

I margini più ampi che, in prospettiva, si profilano in uno scenario macroeconomico favorevole in virtù di conti pubblici sostanzialmente sotto controllo, dovranno pertanto incidere sulle tendenze strutturali della spesa corrente, consentendo una riduzione della pressione fiscale.

1.4 Gli impegni del Patto di stabilità e di crescita impongono alla nostra politica di bilancio di predisporre gli interventi per una graduale convergenza anche con riguardo al parametro relativo al debito pubblico.

I conseguenti percorsi di rientro non possono, pertanto, prescindere da un'azione di finanza pubblica ancora vigile che si proponga l'obiettivo di mantenimento negli anni di un solido avanzo primario e della conquista sollecita di un saldo complessivo anch'esso di segno positivo.

L'azione ad ampio raggio di riforma e di decentramento fiscale connessa all'attuazione delle deleghe si propone, innanzitutto, obiettivi di equità, efficienza e semplificazione del sistema.

Dovrà essere assicurato, con correzioni e integrazioni previste dalla stessa normativa, il conseguimento del gettito atteso. Le innovazioni dovranno, comunque, necessariamente inquadrarsi in un processo di tendenziale e generale alleggerimento del carico tributario. Si pone, quindi, come aspetto cruciale nell'orizzonte di medio termine, l'applicazione dell'azione di finanza pubblica a correzioni strutturali della spesa pubblica in quei comparti che – richiamando un'espressione della Commissione per la spesa che opera presso il Tesoro – costituiscono ancora "focolai" attivi, che alimentano rischi, sia pure ridotti, di andamenti incontrollabili.

Dal 1993 ad oggi i settori di spesa tradizionalmente considerati "a rischio" sono stati oggetto di processi di riforma e di razionalizzazione ancora in corso di attuazione e i cui esiti a regime devono, perciò, essere ancora compiutamente valutati.

Non poco è stato fatto sulla strada del riavvicinamento agli standard europei: non si dispone, tuttavia, di elementi certi che consentano di giudicare sotto pieno controllo gli andamenti di lungo periodo dei grandi comparti di spesa.

Al riguardo i risultati del 1997, nel confronto europeo, confermano che il 50% della spesa pubblica è assorbita in Italia dalle prestazioni sociali: la media europea è superiore di circa 4 punti. Lo scarto resta, invece, negativo, all'interno del comparto, per la componente delle pensioni, mentre assai deficitario è l'intervento pubblico in Italia per le diverse forme di assistenza.

Grave è, infine, il ritardo che, negli anni del rigore, si è prodotto nel settore degli investimenti pubblici in infrastrutture, solo di recente, dopo molti anni, in moderata ripresa.

In conclusione, si apre per il nostro Paese una prospettiva che, permettendo di considerare conclusa la fase più acuta dell'emergenza, offre più ampi margini di intervento in direzione di obiettivi di efficienza e razionalità nell'allocazione delle risorse pubbliche, oltre che del graduale riassorbimento dello stock del debito pubblico.

2. La politica di bilancio per il 1997: una "dose d'urto" per l'aggancio all'Europa.

2.1 Con la nota di aggiornamento al D.P.E.F. 1997/99, presentata nel settembre 1996, il governo decideva di imprimere una decisa accelerazione al processo di riequilibrio della finanza pubblica, puntando a conseguire, fino 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, rendevano particolarmente intenso lo sforzo aggiuntivo da compiere per raggiungere, in anticipo, gli obiettivi europei.

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 D.P.E.F. (da circa 32.000 miliardi a circa 62.000 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" 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 imprecise operazioni di riclassificazioni contabili e di tesoreria.

La manovra di riequilibrio della finanza pubblica per il 1997 ha trovato una prima attuazione con la legge finanziaria (legge n. 663 del 1996), con il provvedimento collegato "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica" (legge n. 662 del 1996) e con il decreto di fine anno "Misure urgenti in materia tributaria, finanziaria ecc." (d.l. n. 669 del 1996), convertito nella legge n. 30 del 1997.

All'approvazione parlamentare di tali provvedimenti si affiancava l'approvazione da parte di EUROSTAT (l'ufficio statistico delle Comunità europee) delle citate riclassificazioni e revisioni di criteri contabili, che ha consentito di precisare natura ed effetti delle misure selettive di riduzione dell'indebitamento prospettate nella Nota di aggiornamento al D.P.E.F..

Nel disegno originario del D.P.E.F. 1997/99 la manovra di bilancio affidata alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati prevedeva la netta prevalenza degli interventi di contenimento della spesa, che avrebbero dovuto produrre effetti pari a circa il doppio di quelli

sulle entrate nel 1997. Quanto alle entrate, l'indirizzo consisteva nel compensare il venir meno del gettito di imposte e tasse di natura straordinaria, ma nel rispetto dell'obiettivo di invarianza della pressione tributaria. La decisione del governo di intensificare gli interventi correttivi, al fine di accelerare il passo verso i parametri europei, ha comportato una diversa composizione della manovra complessiva.

Lo scostamento era già percepibile nelle proposte governative sottoposte al Parlamento che, al netto delle operazioni contabili, delineavano un pacchetto di interventi composto per metà da maggiori entrate e per metà da contenimenti di spesa.

L'incidenza relativa dei diversi interventi si è ulteriormente modificata nella direzione di un rilievo maggiore dei provvedimenti tributari e, in generale, relativi all'entrata, a seguito dell'approvazione parlamentare e del completamento della manovra affidato al d.l. n. 669 del 31 dicembre 1996. Secondo le quantificazioni ex ante formulate in sede di relazioni tecniche e al netto delle riclassificazioni contabili, le maggiori entrate sarebbero state nel 1997 di poco inferiori ai 28.000 miliardi contro circa 18.500 miliardi di minori spese.

In particolare, dal lato delle entrate tributarie la manovra correttiva prevedeva, oltre agli effetti del prelievo straordinario per l'Europa (con un gettito atteso di 11.500 miliardi), interventi sulle imposte dirette commisurabili a circa 8.000 miliardi (connessi principalmente a modifiche nella determinazione del reddito d'impresa e da lavoro autonomo, nella deducibilità delle spese mediche, alla non restituzione del drenaggio fiscale) e interventi sulle imposte indirette dell'ordine di circa 5.800 miliardi (con un'incidenza notevole degli anticipi dei versamenti delle imposte specifiche sugli oli minerali, sul gas metano e sull'energia elettrica). Dal lato della spesa, l'azione correttiva si è essenzialmente basata sulla riduzione delle autorizzazioni di cassa per trasferimenti agli enti decentrati e alle imprese di pubblica utilità, sul controllo della tesoreria (si veda più avanti il par. 4.2) e su misure di ulteriore contenimento della spesa sanitaria e del pubblico impiego.

In termini di contabilità nazionale, le riclassificazioni consentite dall'EUROSTAT (essenzialmente riferibili al trattamento degli interessi sul risparmio postale e alla riclassificazione del debito delle Ferrovie dello Stato) avrebbero dovuto produrre un ulteriore riduzione dell'indebitamento per poco meno di 16.000 miliardi.

A seguito di questa ristrutturazione della manovra, gli interventi di prelievo tributario e contributivo risultavano pari a circa il 60% dell'intero pacchetto al netto delle riclassificazioni, con il conseguente necessario abbandono dell'obiettivo iniziale di invarianza della pressione fiscale nel 1997.

2.2 In termini generali, la Corte – pur aderendo ai giudizi formulati nelle diverse sedi istituzionali e dai maggiori centri di ricerca economica circa la sostanziale correttezza delle quantificazioni offerte dalle relazioni tecniche governative – sottolineava la aleatorietà che caratterizza il rendimento delle politiche di contenimento dei disavanzi, in un contesto nel quale alle misure di controllo diretto della spesa o di correzione delle aliquote di imposta si vanno sostituendo strumenti di razionalizzazione e di incentivazione, i cui esiti finali sono largamente condizionati dal grado di risposta di amministrazioni e contribuenti.

La Relazione di cassa presentata al Parlamento nei primi giorni di aprile 1997 – e che costituisce il tradizionale momento di verifica per l'aggiustamento dell'azione di finanza pubblica – confermava questa preoccupazione.

La minore efficacia, rispetto al previsto, dei provvedimenti della legge finanziaria – unitamente ai riflessi negativi dello sconfinamento del fabbisogno 1996 e del perdurare della fase ciclica sfavorevole – determinava una consistente deviazione delle tendenze dei conti pubblici dagli obiettivi programmatici.

Al fine di colmare lo scarto (misurato in circa 16.000 miliardi sui conti della P.A.) il governo predisponne una manovra integrativa (d.l. 28 marzo 1997, n. 79 convertito nella legge 28 maggio 1997, n. 140), dichiaratamente d'emergenza e, come tale, composta per circa due terzi da anticipi d'imposta (oltre 5.600 miliardi attesi da quello relativo al prelievo fiscale sul trattamento di fine rapporto e circa 4.000 miliardi dall'acconto sulle riscossioni richieste ai concessionari e da altre misure minori) e da misure di controllo della spesa, basate prevalentemente su una riduzione delle autorizzazioni di cassa dei Ministeri, sullo slittamento al 1998 delle erogazioni relative ai trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici, e sull'eliminazione degli anticipi previsti per le forniture e per gli appalti.

Nel complesso, il provvedimento, anche se con effetti temporanei, si proponeva di riallineare gli andamenti di finanza pubblica all'obiettivo del 3% del rapporto indebitamento/PIL.

L'azione correttiva sui conti pubblici 1997 è stata, infine, completata con le misure in materia di IVA contenute nel d.l. n. 328 della fine di settembre, con il quale si è inteso corrispondere alle direttive comunitarie, sia con riguardo all'indirizzo generale di spostamento del carico fiscale verso l'imposizione indiretta, sia con riguardo all'obiettivo di armonizzazione dei regimi con l'accorpamento e la rimodulazione delle aliquote.

Pur trattandosi di un provvedimento diretto ad esplicare i suoi pieni effetti nel 1998, la data di decorrenza fissata al 1 ottobre 1997 determinava un contributo positivo sul gettito del 1997 stimato in circa 1.400 miliardi.

2.3 Secondo valutazioni della Banca d'Italia e dell'ISTAT, gli effetti complessivi della manovra correttiva per il 1997 possono essere valutati in circa tre punti percentuali del PIL. Le valutazioni quantitative ex ante stimavano che gli interventi sulle entrate, comprensivi di quelli sull'IVA già operanti nell'ultimo trimestre dell'anno, in poco meno di 40.000 miliardi, dei quali circa 34.000 di entrate tributarie e poco più di 5.000 miliardi di entrate contributive.

Con riguardo alle entrate tributarie, una stima degli andamenti effettivi (di cui si dà conto nel capitolo III sulla gestione dell'entrata) indica che, per le disposizioni i cui effetti possono essere valutati a consuntivo, ad una previsione di gettito di circa 21.000 miliardi ha corrisposto un risultato inferiore di circa un terzo.

L'apporto delle misure sul prelievo fiscale alla riduzione dell'indebitamento netto della P.A. è stato, pertanto, preponderante: oltre il 60% se si tiene conto del contributo relevantissimo offerto dalla riduzione della spesa per interessi (oltre il 30%), ma molto superiore se si guarda al saldo primario.

Nel quadro della manovra correttiva, i provvedimenti di natura temporanea hanno prodotto effetti dell'ordine dell'1% del PIL, rappresentando, pertanto, circa un terzo dell'intera riduzione dell'indebitamento. Si tratta, in larga misura, di provvedimenti privi di effetti sugli anni successivi (come il contributo straordinario IRPEF sull'Europa); per una quota minore, invece, di misure che determinano effetti negativi sui saldi del 1998 o degli anni seguenti (come nel caso dell'anticipo del prelievo sui trattamenti di fine rapporto).

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.

3.1 La favorevole reazione dei mercati all'impiego di una "dose d'urto" per il trattamento della finanza pubblica ed un contesto macroeconomico migliore del previsto hanno concorso nel produrre nel 1997 un miglioramento dei conti persino più ampio di quello programmato.

In sintesi:

- l'indebitamento della P.A. è risultato pari a circa 52.000 miliardi (contro i 125.000 del 1996), scendendo, in quota di PIL, dal 6,7% al 2,7%;
- l'avanzo primario ha sfiorato i 133.000 miliardi (circa 77.000 nel 1996) passando dal 4,1 al 6,8% in rapporto al PIL;
- il saldo corrente (comprensivo della spesa per interessi) ha quasi conseguito il pareggio, situazione che non si verificava dal 1970 così che l'indebitamento netto è stato sostanzialmente destinato a finanziare il disavanzo del conto capitale;
- il rapporto debito/PIL, per il terzo anno consecutivo, si è ridotto significativamente, passando dal 124% del 1996 al 121,6%.

L'impatto decisivo del massiccio intervento di "fiscal policy" è stato accompagnato, come si è detto, da una favorevole cornice economico-finanziaria.

Sul piano economico, il consuntivo 1997 si è rivelato, infatti, superiore alle attese: rispetto alle stime riviste nel D.P.E.F. di un anno fa la crescita reale del PIL è risultata più elevata di 0,3 punti (1,5% contro 1,2%) e il tasso d'inflazione inferiore di 0,6 punti (1,9% contro 2,5%).

Quanto alle condizioni finanziarie, la risposta positiva degli operatori interni e internazionali alla strategia del governo ha offerto un consistente "dividendo" al riequilibrio dei conti pubblici, sotto forma di una riduzione dei tassi (e, quindi, dell'onere) di interessi ben più rapida di quanto originariamente ipotizzato: il tasso sui BOT a dodici mesi è, infatti, risultato a fine 1997 inferiore al 5% contro il 6,5% programmato, con un differenziale di rendimento rispetto ai titoli a lungo termine tedeschi ridotto a 30 centesimi di punto (contro i 6,5 punti raggiunti nella primavera 1995).

3.2 Uno sguardo alla composizione del risanamento conseguito nel 1997 segnala che:

- la forte riduzione del rapporto tra indebitamento della P.A. e PIL (quattro punti percentuali) è derivata da un incremento di 2,4 punti delle entrate (cresciute rispetto al 1996 del 9,5%) e da una diminuzione di 1,6 punti delle spese (cresciute di solo l'1% rispetto al 1996);
- la contrazione della spesa per interessi spiega oltre l'80% del contributo della spesa alla riduzione dell'incidenza sul PIL del disavanzo della P.A.;
- le spese correnti al netto degli interessi sono cresciute del 4,7%, in misura cioè molto superiore al tasso d'inflazione ma con una tendenza evidente al rallentamento (dopo l'incremento del 7,9% del 1996); la spesa primaria complessiva è aumentata del 3,4% (6% nel 1996);
- le spese in conto capitale sono diminuite del 9,3% come effetto combinato di una ripresa della spesa per la costituzione di capitali fissi (+7,7%) e di una forte flessione dei contributi agli investimenti e delle regolazioni in titoli dei crediti di imposta;
- la pressione fiscale, espressa secondo gli schemi di contabilità nazionale (imposte dirette, indirette e in conto capitale e contributi sociali in rapporto al PIL), è cresciuta di circa due punti percentuali, passando dal 42,4% del 1996 al 44,3%.

3.3 Analizzando le principali componenti del conto delle Amministrazioni pubbliche del 1997 si traggono le seguenti indicazioni.

Dal lato delle entrate, una forte crescita ha riguardato tutte le categorie (imposte dirette, indirette, contributi sociali e imposte in conto capitale) che, nel complesso, hanno registrato un'elasticità rispetto al PIL pari a 2,1. A fronte di una crescita del PIL nominale del 4,2%, le imposte dirette sono cresciute del 9%, le indirette del 7,7%, i contributi sociali del 6,8 per cento e le imposte in conto capitale sono quasi raddoppiate.

Con riguardo alle principali imposte, l'IRPEF ha segnato un aumento del gettito di circa il 9% per effetto di una ripresa della base imponibile e delle limitazioni degli oneri deducibili disposte con la legge finanziaria. Molto più intensa è stata la crescita del gettito di IRPEG (32,9%) e ILOR (23,1%) per effetto sia del notevole incremento dei margini di profitto delle imprese (a loro volta influenzati dalle plusvalenze sui titoli in portafoglio a seguito della flessione dei tassi d'interesse) sia dei provvedimenti in materia di ammortamenti, di società di comodo e antievasione assunti in sede di manovra di bilancio per il 1997.

La cennata riduzione dei tassi d'interesse è anche alla base della caduta del gettito dell'imposta sostitutiva (-11,2%).

Nel comparto delle imposte indirette, il gettito dell'IIVA è risultato in apprezzabile ripresa (circa il 4,9%) dopo i deludenti andamenti segnati negli anni precedenti. Il recupero è da attribuire all'accelerazione nella dinamica dei consumi (cresciuti nel 1997 di quasi il 5% in termini nominali) e alla revisione delle aliquote operante dall'ultimo trimestre dell'anno.

L'introduzione dal 1997 di un versamento a carico dei concessionari della riscossione ha contribuito a sostenere il gettito delle altre imposte sugli affari.

Le imposte sulla produzione e sul consumo risultano aumentate del 2%, mentre il gettito relativo a lotto e lotterie è cresciuto di circa il 21%, anche a seguito dell'introduzione delle scommesse infrasettimanali.

I contributi sociali hanno registrato una crescita superiore al PIL (con un'elasticità di 1,5) in presenza di una dinamica della massa retributiva sostanzialmente in linea con quella nominale del prodotto. L'aumento delle aliquote contributive disposto per il lavoro dipendente, pubblico e privato, e per il lavoro autonomo, la riduzione degli sgravi previdenziali per le imprese operanti nel Mezzogiorno e quella relativa alla quota fiscalizzata di contributi sanitari spiegano, pertanto, pressoché per intero l'inasprimento della pressione contributiva. Una parte di tale maggiore pressione è imputabile al cospicuo aumento (12%) degli oneri sociali versati dalle Amministrazioni pubbliche sia a seguito dell'armonizzazione delle aliquote contributive sia per il maggiore importo del trasferimento all'INPDAP a pareggio della gestione.

Le imposte in conto capitale, infine, passate da circa 9.000 miliardi nel 1996 a oltre 18.000 miliardi nel 1997, sono state fortemente influenzate dal "contributo straordinario per l'Europa", che ha prodotto un gettito di 11.400, miliardi solo lievemente inferiore alle attese e ripartito in 6.600 miliardi derivanti dall'anticipo d'imposta sul TFR e 4.800 miliardi dall'imposta straordinaria a carico delle persone fisiche.

3.4 Sul fronte delle spese, il forte rallentamento delle uscite complessive del conto della P.A. (+1% nel 1997 contro il 4,9% del 1996 e il 5,6% del 1995) è il risultato di andamenti molto differenziati. Una dinamica molto sostenuta è stata, infatti, registrata dalle spese per redditi da lavoro dipendente (5,3%), per prestazioni sociali (6,2%) e per investimenti fissi lordi (7,4%). Al contrario, le spese per interessi (-8,5%), i contributi alla produzione (-6,7%) e i contributi agli investimenti (-13,9%) hanno segnato una netta flessione. La fortissima diminuzione delle altre uscite in conto capitale (-78,8%) è da imputare, essenzialmente, alla mancata effettuazione dei rimborsi in titoli dei crediti d'imposta.

Quanto ai redditi da lavoro dipendente, si deve osservare che, mentre le retribuzioni lorde sono aumentate di poco meno del 2%, è fortemente cresciuta nel 1997, come già ricordato, la

componente relativa ai contributi sociali peraltro registrata per pari importo anche tra le entrate del conto della P.A. In termini di indebitamento netto, pertanto, anche la dinamica dei redditi del settore pubblico può essere valutata in linea con gli obiettivi di riequilibrio: aumenti retributivi contenuti entro il tasso di inflazione e diminuzione dell'occupazione (di circa l'1%) hanno contribuito ad una crescita del costo del lavoro della P.A. inferiore alla crescita del PIL nominale.

Nell'ambito delle prestazioni sociali, quelle previdenziali risultano cresciute del 6,9%, quelle sanitarie del 5,4%, mentre una flessione hanno segnato le prestazioni assistenziali (-1,1%). Si segnalano, in particolare, la crescita dei pagamenti per pensioni (7,7%), la marcata riduzione delle liquidazioni per fine rapporto nel settore pubblico (-9%), delle indennità di disoccupazione (-4,6%) e degli assegni di integrazione salariale (-2,5%); l'inversione di tendenza nell'erogazione delle pensioni di invalidità (-1,6%); l'accelerazione della spesa per i farmaci in convenzione (10% circa) e delle spese per assistenza ospedaliera e ambulatoriale (8,2%), soprattutto a causa dell'aumento degli oneri di personale per effetto dei rinnovi contrattuali nel comparto medico e paramedico.

La spesa in conto capitale risulta diminuita, complessivamente, del 9,3%, ma con andamenti divergenti degli investimenti fissi lordi e delle altre componenti (essenzialmente trasferimenti). I primi, infatti, hanno proseguito nell'accelerazione già in atto dal 1996 e, soprattutto in virtù della forte dinamica delle iniziative degli enti locali, si sono riportati sui valori del 1992.

Nell'ambito dei trasferimenti in conto capitale, la notevole diminuzione registrata nel 1997 è, fondamentalmente, la conseguenza della politica seguita nei confronti delle grandi aziende pubbliche (Ferrovie dello Stato e Poste) che prevedeva di sostituire i tradizionali trasferimenti di risorse con apporti al capitale (come tali non registrati nel conto della P.A.) orientati alla realizzazione di capacità autonome di redditività e sviluppo.

Al contenimento della spesa nel 1997 ha contribuito la manovra di controllo dei flussi di cassa del bilancio statale (si veda più avanti al par. 4), che ha operato, essenzialmente, sugli acquisti di beni e servizi e sui trasferimenti agli enti decentrati. Nel conto della P.A. le voci corrispondenti - consumi intermedi e contributi alla produzione - mostrano infatti, rispettivamente, un marcato rallentamento (+1,6% rispetto al 1996) e una forte riduzione (-6,7%).

Come si è ricordato, un ruolo decisivo nel riequilibrio dei conti pubblici è da assegnare, nel 1997, alla riduzione della spesa per interessi passivi (-8,5% rispetto al 1996, pari a un importo di oltre 17.000 miliardi). La positiva reazione dei mercati finanziari alla politica di risanamento perseguita dal governo ha, infatti, consentito una rapida discesa dei tassi d'interesse: il tasso medio lordo sulle tre scadenze dei BOT è sceso dal 10,5% del dicembre 1995 al 6,7% del dicembre 1996 e al 4,9% del dicembre 1997. In ragione della composizione per scadenze dello stock del debito pubblico, tale riduzione dei tassi all'emissione non si è ancora riflessa per intero sulla spesa per interessi. Questa, inoltre, potrà risentire positivamente dei margini tuttora esistenti per la discesa dei tassi a breve termine in vista del pieno riallineamento a quelli europei.

3.5 I risultati conseguiti dall'Italia nel 1997 sono stati valutati dalle istituzioni europee ad "alto grado di sostenibile convergenza", così da consentire l'ammissione del nostro paese, fin dall'avvio, alla terza fase dell'Unione monetaria. Del resto, la lettura dei principali indicatori di finanza pubblica fornisce indicazioni evidenti dei progressi compiuti dall'Italia negli ultimi anni.

Nel 1991, allorché furono definiti i parametri di convergenza di Maastricht, l'indebitamento netto era in Italia superiore al 10% del PIL, mentre in Francia, Germania e Regno Unito oscillava intorno al 3%. L'«aggancio» al parametro richiesto dal Trattato di