

dall'effettiva capitalizzazione; e, pertanto, indipendentemente dalle caratteristiche degli strumenti finanziari sottostanti (depositi, titoli con cedola, titoli "zero coupon" ecc.).

3.2 Come si è accennato, le verifiche previste dalle procedure del protocollo di Maastricht sono state effettuate, per i consuntivi 1998, sulla base delle risultanze degli aggregati costruiti secondo il SEC 79.

In sintesi, il conto economico delle Amministrazioni pubbliche mostra per il 1998:

- un indebitamento netto pari a circa 54.000 mld (contro i circa 52.000 mld nel 1997), con un'incidenza sul PIL del 2,7%, pari al livello conseguito nel 1997, e superiore dello 0,1% all'obiettivo ridefinito in sede di D.P.E.F. 1999-2001;
- un avanzo primario che, dopo il massimo storico raggiunto nel 1997 (circa 127.000 mld pari al 6,6% del PIL), si è ridotto in misura superiore a quanto previsto, scendendo a circa 98.000 mld (4,9% in quota di PIL). La riduzione è attribuibile ad una flessione dell'1,5% dell'incidenza sul PIL delle entrate e ad un aumento dello 0,2% di quella delle spese al netto degli interessi;
- una riduzione della spesa per interessi in rapporto al PIL di 0,5 punti superiore all'obiettivo fissato dalla RTC del marzo 1998 (dall'8 al 7,5%);
- un saldo corrente (comprensivo della spesa per interessi) in attivo dopo quasi trent'anni, così da riavviare una parziale copertura delle spese di investimento con "risparmio pubblico";
- una riduzione di 1,2 punti della pressione fiscale, passata dal 44,8% del 1997 al 43,6% del 1998;
- una ulteriore diminuzione del rapporto debito/PIL, passato dal 122,4% del 1997 al 118,7 del 1998, sia per la rapida discesa del costo medio che per effetto dei proventi delle privatizzazioni (circa 21.000 mld).

Nel 1998 le spese complessive delle Amministrazioni pubbliche hanno superato, per la prima volta, il milione di miliardi, pur vedendo ridotta dal 51,2 al 49,7% la propria incidenza sul PIL.

Il principale contributo a tale flessione è da imputare alla riduzione degli oneri per interessi (pari a oltre 26.000 mld ovvero quasi il 15% in meno rispetto al 1997), consentita dalla discesa dei tassi ben più celere di quanto ipotizzato nei documenti programmatici (il tasso medio sui BOT è passato dal 10,5% di fine 1995, al 6,7 di fine 1996, al 4,9 di fine 1997 e del 2,9 di fine 1998).

Le uscite totali al netto degli interessi (la c.d. spesa primaria) sono, invece, aumentate sia in termini assoluti (4,9%) sia in rapporto al PIL (dal 42,0 al 42,2%). Tale andamento - che interrompe la discesa (in rapporto al PIL) in atto dal 1993 - è, a sua volta, il risultato di una dinamica differenziata tra la parte corrente e il conto capitale.

La spesa primaria corrente è, infatti, cresciuta del 4% (sostanzialmente sugli stessi ritmi del 1997), mantenendosi al di sotto dell'incremento nominale del prodotto interno lordo; le spese in conto capitale - in forte flessione nel 1997 nelle componenti diverse dagli investimenti a causa della compressione dei contributi agli enti decentrati e del sostanziale azzeramento dei rimborsi dei crediti di imposta - hanno, invece, segnato nel 1998 un recupero da valutare positivamente per i riflessi sull'attività economica: gli investimenti sono ancora aumentati di oltre il 10%, i contributi in conto capitale sono più che raddoppiati rispetto al 1997 (per il riavvio dei rimborsi dei crediti d'imposta in titoli).

Nel quadro della spesa corrente, l'abolizione dei contributi sanitari a carico del datore di lavoro connessa all'introduzione dell'IRAP, ha prodotto, contabilmente, una diminuzione dell'1,5% dei redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche. La massa delle retribuzioni lorde è aumentata in misura contenuta (1,1%) per effetto di una ulteriore flessione

dell'occupazione del settore. Le retribuzioni pro-capite risultano, pertanto, aumentate in media di poco meno del 2%, sostanzialmente in linea con la variazione dell'indice dei prezzi al consumo. Su tali andamenti influiscono sensibilmente gli sfasamenti nelle modalità e nei tempi di attuazione dei contratti, così che i ritardi accumulati hanno determinato una rilevante perdita del potere di acquisto delle retribuzioni nel triennio 1994-96, un buon recupero nel 1997, una stazionarietà nel 1998.

Le prestazioni sociali hanno fatto registrare, rispetto al 1997, un aumento molto più contenuto (2,6 contro 6,6%), con una conseguente riduzione della loro incidenza sul PIL (dal 19,9 al 19,6%). Si deve, tuttavia, rilevare che tale risultato è sostanzialmente dovuto all'effetto *tantum* della modifica del sistema di pagamento (da bimestrale a mensile) delle pensioni, oltre che dal ridotto onere per l'adeguamento delle stesse alla dinamica dei prezzi e dallo slittamento dei pensionamenti di anzianità disposti dalla legge finanziaria per il 1998. In particolare, il passaggio alla cadenza mensile nell'erogazione delle pensioni ha prodotto effetti transitori - originariamente non computati nella manovra di bilancio per il 1998 - stimati in circa lo 0,3% del PIL.

Nel comparto hanno, invece, continuato a segnare una crescita sostenuta le prestazioni sanitarie (con un incremento del 7,3% rispetto al 1997) e una limitata riduzione le spese per assistenza (-1,1%).

Tra le componenti di spesa più dinamiche nel 1998 vanno segnalati i contributi correnti alla produzione (+29,1%) e i consumi intermedi (+5,8%). Si tratta di categorie di spesa particolarmente investite nell'anno precedente dai riflessi della severa politica dei controlli di cassa perseguita dal governo: il rimbalzo del 1998 evidenzia, pertanto, una ripresa nelle erogazioni per acquisti di beni e servizi, soprattutto, a livello dell'Amministrazione centrale, e per contributi alle imprese (tra i quali si rileva, in primo luogo, il flusso del trasferimento a favore delle Ferrovie dello Stato).

Con riguardo alle entrate va, innanzitutto, posta in evidenza la rilevante modifica introdotta nella struttura del prelievo tributario a seguito dell'adozione dell'IRAP, classificata tra le imposte indirette, e dalla contemporanea abolizione dei contributi sanitari, dell'ILOR, dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese e di altre imposte minori. Di conseguenza, nel 1998 si è ridotto il peso sul PIL delle imposte dirette e dei contributi sociali (rispettivamente di 1,5 e di 2,1 punti percentuali) ed è aumentata l'incidenza delle imposte indirette (di 2,8 punti percentuali).

Nel complesso, le entrate delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate, nel 1998, dell'1,2% (rispetto all'8,7% del 1997), con una flessione di 1,5 punti nel rapporto con il PIL. Oltre agli effetti negativi della perdurante fase di stagnazione dell'attività economica e del conseguente rallentamento delle basi imponibili, tale deludente risultato è imputabile ad andamenti molto diversificati delle principali categorie d'imposta.

Da un lato, infatti, le due imposte più rappresentative, IRPEF e IVA, hanno fatto registrare aumenti sostenuti (rispettivamente pari al 9,6 e all'11,8%), determinati, nel caso dell'IRPEF, dalle maggiori aliquote sui redditi di lavoro autonomo disposte con la manovra finanziaria per il 1998 e dall'allargamento della base imponibile a seguito dell'abolizione dei contributi sanitari; nel caso dell'IVA, dall'aumento delle aliquote introdotto nell'ottobre 1997.

A tali favorevoli andamenti si sono, però, contrapposti gli esiti assai negativi di IRAP, imposta sostitutiva sugli interessi e entrate in conto capitale.

Si deve osservare, in primo luogo, che la riforma centrata sull'introduzione dell'IRAP era stata concepita "a parità di gettito": il gettito dell'IRAP, i residui versamenti di imposte e contributi aboliti e l'incremento dell'IRPEF derivante dall'eliminazione delle basi imponibili dei contributi sanitari avrebbero dovuto compensare il gettito dei prelievi soppressi.

I consuntivi prospettano, invece, una realtà assai diversa. Il gettito dell'IRAP relativa al settore privato è stato valutato inferiore per circa 13.000 mld a quello (pari a 53.600 mld) esposto nelle previsioni ufficiali. Ciò ha determinato una minore pressione fiscale sulle imprese

rispetto alla situazione di invarianza di gettito e pone, comunque, il problema di una regolazione a regime della nuova imposta e delle conseguenti complesse scelte in materia di ridefinizione delle basi imponibili e/o delle aliquote. A compensazione del parziale insuccesso dell'IRAP hanno operato i più elevati versamenti in conto dei tributi e contributi soppressi. Particolarmente negativo è risultato nel 1998 anche l'andamento dell'imposta sostitutiva sugli interessi, il cui gettito si è dimezzato (dagli oltre 36.000 mld del 1997 ai circa 18.000 mld del 1998) per effetto della discesa dei tassi di interesse e di fattori contingenti connessi a crediti di imposta sui depositi bancari e a slittamenti e spostamenti di gettito in connessione con i nuovi regimi di tassazione dei risultati delle forme di risparmio gestito e con l'abolizione delle ritenute sulle obbligazioni detenute dalle imprese.

Infine, le entrate in conto capitale - che negli schemi SEC includono essenzialmente prelievi di natura straordinaria - sono diminuite nel 1998 di poco meno di 6.000 mld in ragione del venir meno del gettito dell' "eurotassa" e della riduzione del prelievo sugli accantonamenti relativi al trattamento di fine rapporto.

4. Il bilancio dello Stato e la tesoreria.

4.1 La sostanziale tenuta nel 1998 degli obiettivi di finanza pubblica espressi in termini di conti delle amministrazioni pubbliche è il risultato, per quanto riguarda il settore statale, di una netta divaricazione tra la gestione di bilancio e quella della tesoreria. Gli andamenti del 1998, anzi, appaiono speculari rispetto a quanto registrato nel 1997 che, pertanto, si configura come un dato anomalo nella serie storica degli ultimi anni.

E' in tale anno, infatti, che si sono concentrati gli interventi intesi a recuperare un maggiore controllo sulla spesa finale delle amministrazioni centrali e, soprattutto, degli enti decentrati, attraverso misure rigorose di contenimento delle autorizzazioni di cassa e di regolazione dei flussi di tesoreria.

Ad un contenimento diretto di autorizzazioni e pagamenti per acquisti di beni e servizi di alcune amministrazioni centrali (in particolare, la Difesa) si accompagnavano "tagli" rilevanti dei trasferimenti ad enti pubblici, a Regioni, Province e Comuni nell'intento di forzare tali enti a finanziare i livelli di spesa programmati con il ricorso alle ampie disponibilità di tesoreria accumulate nel corso degli anni.

Il decumulo delle giacenze di tesoreria - e, quindi, la neutralizzazione di un rilevante potenziale di spesa - era, pertanto, uno degli obiettivi principali della strategia allora intrapresa.

A consuntivo si registravano i positivi risultati di tale azione: il bilancio di cassa dello Stato, a seguito di una flessione dei pagamenti anche superiore al contenimento delle autorizzazioni di spesa, chiudeva, dopo molti anni, con un avanzo superiore a 12.000 mld, migliorando il saldo di oltre 145.000 mld rispetto al 1996. Nel contempo, il saldo complessivo delle operazioni di Tesoreria segnava un disavanzo di oltre 82.000 mld, a fronte di un limitato avanzo del 1996.

La graduale riduzione delle disponibilità liquide sui conti di tesoreria, registrata a fine 1997 per diverse categorie di enti, costituiva uno degli elementi alla base della decisione del governo di proporre una proroga con modalità più flessibili dei meccanismi di controllo della cassa. Si veniva, pertanto, delineando, per il 1998, uno scenario nel quale un "rimbalzo" delle autorizzazioni di cassa e dei pagamenti di bilancio avrebbe riportato le erogazioni (soprattutto per i trasferimenti agli enti esterni) su livelli non troppo inferiori ai valori storici.

4.2 Il consuntivo del 1998 conferma tale scenario. Nella gestione di cassa le spese finali di bilancio aumentano dell'11,4% rispetto al 1997, per effetto di un recupero della spesa corrente (+8,5%) ma, soprattutto, di una forte accelerazione delle spese in conto capitale (+51,4%). In concomitanza con il rallentamento delle entrate finali, il rimbalzo dei pagamenti ha determinato il ritorno ad una situazione di disavanzo di bilancio: oltre 75.000 mld (circa 69.000 mld al netto delle regolazioni debitorie) contro l'avanzo di più di 12.000 mld del 1997.

Tuttavia, in un bilancio nel quale i trasferimenti di risorse finanziarie a centri di spesa esterni sono preponderanti, una più veritiera rappresentazione dell'effettiva attività di spesa richiede di integrare le informazioni tratte dalla gestione di bilancio con quelle connesse alle operazioni di tesoreria, considerato che non tutte le erogazioni di bilancio si traducono in spesa effettiva e che, viceversa, alcune operazioni di tesoreria costituiscono vere e proprie integrazioni delle risorse finanziarie per la copertura di prestazioni indifferibili (come è stato, negli anni, per il finanziamento dell'INPS).

Il consolidamento dei dati della gestione di bilancio con quelli della gestione di tesoreria e, di conseguenza, la costruzione di un nuovo conto di cassa più rappresentativo dell'effettiva attività di spesa dello Stato segnerebbe, ad avviso della Corte, un progresso notevole in direzione della completezza e della trasparenza delle informazioni. Se, dunque, si completa l'analisi del rendiconto 1998 con l'esame delle risultanze della tesoreria si osserva - anche in questo caso e in misura speculare rispetto alla gestione di bilancio - un rovesciamento della situazione rispetto al 1997: il saldo delle operazioni di tesoreria, infatti, ha chiuso il 1998 con un moderato avanzo, che si confronta con il disavanzo di oltre 82.000 mld del 1997.

L'opportunità di un'analisi congiunta bilancio/tesoreria è confermata dalla circostanza che la notevole divaricazione tra i risultati delle due gestioni nei due anni considerati si è prodotta a parità (o quasi) di fabbisogno del Settore statale (circa 53.000 mld nel 1997 e poco più di 58.000 mld nel 1998).

Il recupero rispetto al 1997 delle erogazioni di cassa del bilancio è particolarmente evidente nel comparto dei trasferimenti alle Regioni e, soprattutto, ai Comuni e alle Province, per i quali nel 1997 si erano toccati livelli modestissimi: parallelamente sono risultati molto più contenuti i "tiraggi" dai conti di tesoreria intestati a tali enti.

4.3 Anche nella gestione di competenza il bilancio statale segnala per il 1998, a consuntivo, una ripresa degli impegni (+6,8% per la spesa finale) che nel 1997 erano stati ridimensionati per effetto della cancellazione dei cosiddetti "residui contabili". Di riflesso il saldo netto da finanziare ha registrato un disavanzo di circa 84.000 mld, che si confronta con i 23.500 mld del 1997.

L'accelerazione degli impegni e la drastica flessione delle economie di spesa (il cui livello era stato influenzato nel 1997 proprio dalle misure di cancellazione dei residui contabili) hanno concorso nel determinare, nonostante l'accelerazione dei pagamenti, una ulteriore lievitazione dei residui passivi che, con riguardo alla spesa finale, hanno superato a fine 1998 i 220.000 mld, per circa il 90% costituiti da residui propri e per circa due terzi concentrati nel settore dei trasferimenti. La crescita dei residui passivi (dell'ordine di 50.000 mld rispetto al 1997) oltre che alla più sostenuta dinamica degli impegni, è da attribuire alla ininterrotta tendenza espansiva degli stanziamenti che, anche durante il periodo di più intensa applicazione delle regole di controllo della cassa, non ha registrato correzioni sostanziali.

Se si guarda, anzi, alle previsioni definitive di competenza per il 1998 si può osservare una significativa accelerazione per il comparto delle spese correnti al netto degli interessi (+8% circa rispetto al 1997). La perdurante tendenza all'aumento delle dotazioni di competenza - confermata dai dati relativi al bilancio di previsione per il 1999 - testimonia sia un minore interesse del governo per la competenza in una fase nella quale gli impegni europei sono orientati esclusivamente sulla gestione di cassa, sia le difficoltà oggettive di intraprendere una efficace revisione della sedimentata legislazione di spesa.

5. La politica di bilancio per il 1999: finanziaria e collegati.

5.1 Con il documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001, presentato nell'aprile scorso, il governo si proponeva di completare il percorso di risanamento, secondo gli impegni assunti con il Patto di Stabilità e Crescita, e di utilizzare i più ampi spazi offerti dal

miglioramento strutturale dei conti pubblici al fine di avviare la "normalizzazione" della programmazione finanziaria attraverso un impulso agli interventi di sostegno dello sviluppo.

Gli obiettivi quantitativi del D.P.E.F. erano fissati, come di consueto, avendo a riferimento sia l'evoluzione tendenziale dei conti pubblici, con particolare attenzione al conto delle Amministrazioni pubbliche, sia le proiezioni macroeconomiche internazionali e interne per il periodo 1999-2001.

Con riguardo a queste ultime il governo assumeva ipotesi in linea con le elaborazioni effettuate dagli organismi internazionali: una accelerazione della crescita economica (2,7% nel 1999 e 2,9% nel 2000 e nel 2001) e una costanza dell'inflazione (1,5%) e dei tassi d'interesse (4,5%) in ciascuno degli anni del triennio.

La dimensione quantitativa degli interventi di correzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica era misurata con riferimento all'obiettivo programmatico intermedio di stabilizzazione nel triennio dell'avanzo primario in quota di PIL al 5,5%, che costituiva il valore in quel momento stimato per il 1998.

Se, come per gli anni scorsi, la finalità della manovra di bilancio si fosse limitata alla riduzione del disavanzo, la correzione richiesta sarebbe stata, secondo le valutazioni implicite nel D.P.E.F., pari a 8.000 mld per il solo 1999, mentre per i due anni successivi l'obiettivo sul primario sarebbe stato raggiungibile senza alcun intervento supplementare di segno restrittivo.

Poiché, invece, la manovra 1999-2001 è stata definita in modo da assicurare anche le risorse per il finanziamento dei programmi aggiuntivi di sostegno dello sviluppo e dell'occupazione e di riduzione della pressione tributaria, la misura degli interventi correttivi era definita, nel complesso, in 13.500 mld per il 1999, dei quali 8.000 per il riequilibrio e 5.500 destinati al sostegno della crescita.

Le dosi aggiuntive per il 2000 e per il 2001 - nell'ipotesi che la manovra per il 1999 producesse effetti permanenti - erano fissate, rispettivamente, in 4.000 mld e 2.000 mld.

Quanto alla composizione della manovra per il 1999 il D.P.E.F. si limitava, come di consueto, a fornire indicazioni e indirizzi di larga massima centrati sulla prevalenza degli interventi di riduzione della spesa corrente e su un minore ricorso ad aumenti delle entrate, comunque da non ricercare nel settore dell'imposizione tributaria e riguardanti soprattutto il recupero di crediti previdenziali.

A seguito di tali interventi correttivi e del programma relativo alle privatizzazioni, che prevedeva proventi pari a 15.000 mld nel 1999 e a 10.000 mld sia nel 2000 che nel 2001, era, infine, prevista la graduale riduzione del rapporto debito/PIL (dal 118,2% di fine 1998 al 107% di fine 2001).

Con riguardo al 1999, la Relazione trimestrale di cassa del marzo scorso aggiornava le previsioni per tener conto del più sfavorevole consuntivo 1998 e del perdurare della crisi economica: l'obiettivo di indebitamento netto era portato dal 2 al 2,4% del PIL e l'avanzo primario dal 5,5 al 4,5%. Si prevedeva, infine, un aumento dell'incidenza sul PIL delle entrate e delle spese primarie.

5.2 La manovra correttiva è stata attuata attraverso la nota di variazioni al bilancio a legislazione vigente, la legge finanziaria e il collegato di sessione "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".

Interventi di rilievo per la finanza pubblica nel medio periodo sono, infine, contenuti in due collegati "ordinamentali". Nel primo ("Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"), sono confluite le disposizioni, originariamente proposte nel d.d.l. del collegato di sessione, che riguardano la riforma del sistema di finanziamento degli enti territoriali e, in particolare, la definizione della futura autonomia tributaria di tali enti. Nel secondo ("Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL e l'ENPALS, nonché disposizioni per il riordino degli Enti previdenziali") sono previsti, tra gli altri,

interventi per la decontribuzione dei salari aziendali, l'utilizzo del TFR per i fondi pensione, una riserva di posti nelle pubbliche amministrazioni per i lavoratori socialmente utili.

L'iter parlamentare non ha introdotto nell'articolazione della manovra modifiche di rilievo. Rispetto all'impianto originario, su proposta dello stesso Governo è stato deciso l'ampliamento degli interventi di politica sociale (pensioni sociali, assegni familiari, ecc.) per un importo valutato in circa 1.200 mld.

Stime concordi effettuate dalla Banca d'Italia e dai principali istituti di ricerca confermano che l'effetto complessivo della manovra sull'indebitamento netto della P.A. resta dell'ordine di 8.000 mld per il 1999, come stabilito dal D.P.E.F., per effetto di una riduzione "netta" delle spese di poco superiore ai 5.000 mld e di maggiori entrate "nette" di poco inferiori ai 3.000 mld.

Solo in parte gli interventi adottati dovrebbero avere un carattere permanente: nel 2000 si stima che gli effetti della manovra '99 si consolideranno per una quota un po' inferiore al 50% del totale.

Il riferimento agli "effetti netti" delle misure correttive tanto delle spese quanto delle entrate è, questa volta, di qualche rilievo perché, come già più volte osservato, il maggiore grado di libertà offerto dall'allentamento delle tensioni sui conti pubblici ha consentito al Governo di proporre un programma di interventi in parte inteso a garantire il perseguimento di ulteriori progressi in termini di contenimento dei disavanzi, ma in parte rivolto anche a sostenere lo sviluppo economico e a rafforzare le misure di protezione sociale.

Per le entrate, l'atteso gettito netto del 1999 (poco meno di 3.000 mld) è il risultato di maggiori entrate lorde di poco inferiori ai 9.000 mld e di minori entrate per più di 6.000 mld. In particolare, gli aumenti di entrate dovrebbero essere connessi, in primo luogo, al recupero dei crediti INPS (più di 5.000 mld), al gettito atteso dalla "carbon tax" (circa 2.500 mld) e all'aumento dei canoni di concessione dei servizi pubblici (più di 1.000 mld). A fronte di tali maggiori entrate lorde, figurano l'attesa restituzione parziale dell'eurotassa (commisurata a circa 3.000 mld), la concessione di sgravi contributivi (per circa 1.500 mld) e di agevolazioni fiscali connesse all'introduzione della carbon tax (per circa 1.200 mld).

Nel complesso, così come era stabilito nel D.P.E.F., l'incidenza delle misure di contenimento del disavanzo operanti sul fronte delle entrate dovrebbe risultare contenuta, non superando il 35% della complessiva riduzione dell'indebitamento netto.

Sul lato delle spese, la menzionata riduzione netta (di poco oltre i 5.000 mld) è da imputare ad un insieme di misure di contenimento con effetti ragguagliabili, nel 1999, ad oltre 10.000 mld, predisposte anche allo scopo di consentire il finanziamento di maggiori spese destinate allo sviluppo economico ed al rafforzamento delle politiche sociali che, nel complesso, dovrebbero tradursi in oneri aggiuntivi superiori ai 5.000 mld nel 1999.

Tra gli interventi di contenimento della spesa quelli di maggiore rilievo sono riferibili al patto di stabilità interno (2.200 mld), al monitoraggio dei flussi di cassa per istruzione ed università (1.200 mld), alla revisione delle procedure degli investimenti, con particolare riguardo ai meccanismi di accreditamento dei contributi di cui alla legge n. 488 del 1992 (1.350 mld), alle norme intese a migliorare gli equilibri di bilancio di Poste (nuovo piano di impresa) e Ferrovie (dismissioni del patrimonio immobiliare) per un totale di circa 1.200 mld, oltre alle misure di riduzione della spesa adottate con la legge finanziaria e con la prima nota di variazioni, valutate intorno a 3.000 mld.

A fronte di tali interventi di contenimento sono stati adottati i previsti provvedimenti di segno espansivo, tra i quali si segnalano quelli per il sostegno degli investimenti (i cui effetti in termini di cassa sono stimati in circa 2.500 mld per il 1999), quelli di miglioramento delle pensioni sociali e di concessione degli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (nel complesso circa 1.000 mld), quelli di sostegno di politiche settoriali (circa 1.000 mld) e quelli in materia di tickets sanitari (circa 450 mld).

5.3 Il giudizio sulla congruità della manovra di bilancio per il 1999 deve essere espresso sia con riguardo alla misurazione degli effetti attesi dalle singole misure, sia con riguardo alla rispondenza della manovra nel suo insieme rispetto agli obiettivi di riequilibrio definiti a livello macroeconomico.

Quanto al primo aspetto, non vi sono ragioni per discostarsi sostanzialmente dalle stime governative, anche se alcuni interventi presentano oggettive difficoltà di misurazione dei risultati conseguibili nel breve periodo.

Infatti, come già osservato in precedenti occasioni, negli ultimi anni sono stati compiuti apprezzabili progressi nelle metodologie di valutazione quantitativa degli effetti degli interventi di finanza pubblica, esplicitati in relazioni tecniche assai più affidabili rispetto al passato. Resta un margine di rischio - che si è tradotto talvolta in sottostime degli effetti - essenzialmente legato allo spostamento dell'azione governativa verso misure fiscali o di disincentivazione della spesa fortemente condizionate dal grado di adesione dei cittadini.

Sotto il secondo aspetto, la valutazione di congruità si rivela più complessa, in quanto connessa ai sottostanti andamenti dell'economia e poiché presume che, in sede europea, sia definitivamente risolta la questione dei c.d. "disavanzi strutturali".

Come si è ricordato, dopo la presentazione del D.P.E.F. 1999-2001 si è venuto delineando con tutta evidenza un marcato peggioramento del quadro macroeconomico che si è riflesso sui conti di finanza pubblica del 1998 con un significativo ridimensionamento dell'avanzo primario, compensato dalla più rapida discesa degli oneri per interessi.

Anche le prospettive per il 1999 appaiono segnate dal perdurare della crisi economica e dagli effetti del deterioramento del consuntivo del 1998: le stime più aggiornate accreditano il 1999 di una crescita economica in ogni caso non superiore in termini reali a quella del 1998 e, pertanto, inferiore a quella assunta nello scorso D.P.E.F. di almeno 1,5 punti percentuali.

La revisione verso il basso delle prospettive di sviluppo e la diversa articolazione dei conti consuntivi di finanza pubblica del 1998 dovranno necessariamente essere prese in considerazione in occasione della presentazione del prossimo D.P.E.F. 2000-2002, allo scopo di verificare la solidità dell'impostazione finora seguita dal governo, secondo la quale non appare oggi opportuna l'adozione di interventi specificamente destinati a correggere la deviazione dagli obiettivi originari espressi in termini di indebitamento netto.

In altri termini, il peggioramento delle previsioni di finanza pubblica per il 1999 riflette l'influenza che il rallentamento del ciclo economico esercita sul bilancio pubblico, in un contesto nel quale sia il ridotto tasso di crescita in termini reali sia il bassissimo livello del deflatore del PIL concorrono, riducendo ancora le basi imponibili, a determinare effetti netti di segno negativo sui conti pubblici. Ma proprio la considerazione degli effetti del ciclo economico sfavorevole ha recentemente indotto le autorità europee a giudicare l'azione di finanza pubblica in Italia, non guardando al solo saldo effettivo. La decisione assunta in sede ECOFIN di consentire all'Italia la formazione nel 1999 di un disavanzo compreso tra il 2 e il 2,4% del PIL può essere ricondotta ad un orientamento condivisibile, secondo il quale - nella fase attuale - l'adozione di politiche di bilancio pro-cicliche accentuerebbe gravemente la recessione economica.

Ben inteso, tale orientamento non costituisce ancora una esplicita ed automatica adozione, da parte delle autorità europee, del criterio di valutazione basato sui "saldi strutturali", vale a dire i saldi depurati dalle interazioni con l'economia, che presuppongono - nelle fasi di congiuntura debole - l'operare dei cosiddetti stabilizzatori automatici.

Si tratta di un passaggio ancora precluso dalle difficili condizioni di partenza dei paesi dell'euro, quasi tutti alle prese con disavanzi non troppo lontani dal limite del 3%.

Sotto questo aspetto la "ratio" dei programmi di stabilità (e di convergenza) - allorché si propongono un graduale azzeramento dei disavanzi di tutti i paesi dell'UEM - sembra quella di creare le condizioni perché in caso di recessione economica o di inattesi rialzi dei tassi d'interesse possano essere adottati - con ampi margini di sicurezza - interventi stabilizzanti

senza determinare disavanzi eccessivi ovvero senza accentuare gli effetti depressivi sull'attività economica.

5.4 Con la manovra di bilancio per il 1999 le più limitate esigenze di correzioni restrittive hanno consentito di spostare l'accento verso interventi di sostegno dello sviluppo e di perequazione sociale e verso provvedimenti di riordino strutturale in fondamentali comparti dell'attività economica e finanziaria.

In proposito vanno richiamate le disposizioni contenute nella legge n. 144 del 1999 ("Misure in materia di investimenti, delega al governo per il riordino degli incentivi all'occupazione ecc.") e della legge n. 133 del 1999 ("Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale") presentate nell'ambito della manovra di bilancio come "collegati ordinamentali" alla legge finanziaria per il 1999.

Del complesso di norme approvate con tali provvedimenti meritano una particolare attenzione le disposizioni che disciplinano la materia del federalismo fiscale e, più in generale, le relazioni tra Stato ed enti territoriali.

Si tratta, infatti, di un insieme di nuove regole che sono destinate a trasformare radicalmente il rapporto centro/periferia.

Già nel "collegato di sessione" (legge n. 448 del 1998), in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, sono state definite norme intese a corresponsabilizzare gli enti decentrati nel raggiungimento degli obiettivi di indebitamento netto e di debito. Si tratta delle disposizioni relative al cosiddetto "Patto di stabilità interno" (art. 28), che stabiliscono le modalità con le quali tali enti dovranno pervenire, nel 1999 e nei due anni successivi, ad una riduzione del proprio disavanzo (opportunamente ridefinito) pari allo 0,1% del PIL, equivalente ad una riduzione di 2.200 mld rispetto al valore tendenziale.

Sono previsti strumenti di monitoraggio e di controllo, di non agevole utilizzazione, affidati al Ministero del tesoro. La natura meramente programmatica del Patto esclude sanzioni dirette nel caso di comportamenti devianti. La compartecipazione degli enti alle penalità può discendere, peraltro, dall'eventuale sanzione comminata all'Italia nel quadro delle procedure europee per il controllo dei disavanzi eccessivi.

Le difficoltà operative di applicazione da parte degli amministratori degli enti, nonostante un ragguardevole "corpus" di circolari applicative, hanno concorso a determinare nella prima parte del corrente anno andamenti del fabbisogno e del disavanzo finanziario dell'insieme degli enti locali non in linea con gli obiettivi del Patto di stabilità interno.

E', pertanto, necessaria una messa a punto dei criteri di applicazione e dei sistemi di controllo, in modo che il Patto costituisca un cardine dell'azione di riequilibrio a medio termine dei conti pubblici. In tale contesto, si riconferma l'esigenza, più volte richiamata anche dalla Corte, di pervenire ad un assetto definitivo del sistema di finanziamento della spesa sanitaria, regolando in primo luogo le pregresse situazioni deficitarie.

Con il collegato ordinamentale (legge n. 133 del 1999 art. 10) si è provveduto a completare - dopo l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF - la revisione dei rapporti tributari e finanziari Stato/Regioni/Enti locali. Sono state introdotte ampie forme di compartecipazione degli enti periferici ai grandi tributi e, contestualmente, è stata disposta la soppressione dei trasferimenti erariali.

L'autonomia decisionale degli enti è destinata ad ampliarsi in ragione della graduale eliminazione dei vincoli di destinazione delle risorse.

A regime il funzionamento del nuovo sistema dovrà misurarsi con questioni di grande rilievo.

L'eliminazione dei vincoli alle destinazioni dei fondi, pur considerando che alle Regioni sono assegnate nuove specifiche competenze, modifica radicalmente l'assetto consolidato nel quale grandi leggi di settore esprimevano le scelte circa le priorità nella destinazione delle

risorse. Ed il riparto tra regioni era, a sua volta, connesso ad una qualche misurazione dei fabbisogni locali.

In prospettiva la scomparsa dei vincoli di destinazione e il riferimento delle risorse al reddito prodotto o consumato in ciascuna regione prefigurano un quadro largamente indefinito, che pone, tra l'altro, come tema prioritario la costruzione del controllo dei risultati. E, inoltre, per le ragioni appena ricordate, si amplieranno in misura consistente gli scarti tra le risorse reperibili nelle diverse aree territoriali, e pertanto si delinea un complesso problema di correzione e di perequazione.

Capitolo II

Bilancio e ordinamento contabile

Sommario: 1. **Considerazioni generali.**

2. **La nuova disciplina della “decisione di bilancio”.**

3. **Bilancio di competenza e bilancio di cassa.**

4. **La “nuova programmazione”.**

5. **Il governo della finanza pubblica.**

6. **Il governo dell'economia: 6.1 Regolazione; 6.2 Concertazione; 6.3 Le politiche di coesione; 6.4 La riforma del Welfare.**

7. **La programmazione di bilancio.**

1. **Considerazioni generali.**

Le tendenze strutturali e i mutamenti istituzionali in atto, in Europa e in Italia, spingono verso un nuovo assetto del sistema di governo dell'economia e della finanza pubblica.

La premessa maggiore, in termini istituzionali, è offerta dalla Costituzione europea (le cui norme integrano quelle della nostra Carta costituzionale) ispirata ai principi della concorrenza e del mercato. I pubblici poteri degli Stati europei sono chiamati ad esercitare, in questo contesto, più vasti compiti di regolazione, liberalizzazione, privatizzazione; assumono una nuova conformazione i poteri di programmazione, indirizzo e coordinamento.

Gli indirizzi generali di politica economica e finanziaria definiti dall'Unione Europea continuano a porre come centrali gli obiettivi di risanamento e di stabilità; ma si delinea la ricerca di linee-guida orientate verso la coesione, lo sviluppo, l'occupazione.

La difficile situazione congiunturale dell'economia europea ha indotto gli organi comunitari a definire, con riferimento all'Italia, una ponderazione fra percorso di risanamento e politiche di sviluppo, pur mantenendo fermo il percorso complessivo e ponendo l'accento sulla necessità di politiche capaci di incidere sulle tendenze strutturali dell'entrata e della spesa nel medio periodo.

Il contesto entro il quale si colloca il governo dell'economia e della finanza pubblica è caratterizzato, nella nostra esperienza degli anni novanta, da un processo di riforma amministrativa e del bilancio orientato verso il rafforzamento delle autonomie, e verso la razionalizzazione dei modelli di amministrazione e della struttura funzionale del bilancio. Il percorso di attuazione delle riforme (il cui disegno è stato tracciato dalle leggi del 1997) attraversa, ora, una fase di importanza determinante.

I profili istituzionali di maggior rilievo che caratterizzano la ricerca di un nuovo assetto della politica economica e della politica di bilancio possono essere ricondotti ad alcuni temi fondamentali:

- la razionalizzazione della decisione di bilancio come strumento di “fiscal policy”;

- il coordinamento e il controllo complessivo della finanza pubblica statale, regionale e locale, attraverso il patto di stabilità interno, il federalismo fiscale, la razionalizzazione della spesa sociale;
- la "nuova programmazione" per l'orientamento della crescita economica e lo sviluppo del Mezzogiorno;
- la liberalizzazione, la regolazione e la programmazione delle reti dei servizi di interesse economico generale;
- la guida del bilancio come strumento di allocazione delle risorse in connessione con la riforma amministrativa.

2. La nuova disciplina della "decisione di bilancio".

Il Parlamento (su iniziativa della Commissione bilancio della Camera) ha introdotto, con legge definitivamente approvata il 17 giugno 1999, modificazioni rilevanti ai contenuti della "decisione di bilancio", a più di dieci anni di distanza dalla legge n. 362 del 1988; ha inoltre affrontato, pur rinviando le scelte legislative, il tema del rapporto fra bilancio di competenza e bilancio di cassa. La Corte ha fornito il proprio contributo in materia, su richiesta della Camera dei deputati, con due audizioni del marzo e del maggio 1999.

La più rilevante innovazione risiede nella concentrazione nella sola legge finanziaria delle scelte di manovra di politica di bilancio di breve periodo, con la prevista rinuncia ad un provvedimento collegato alle procedure ed ai tempi della sessione di bilancio.

Si è inteso, così, ancora una volta, individuare un metodo che riduca il rischio di una eccessiva e disorganica dilatazione delle misure collegate alla finanziaria; fenomeno effettivamente presente nell'esperienza di numerose sessioni di bilancio.

La disciplina dei contenuti tipici del disegno di legge finanziaria affida a questo strumento la manovra di fiscal policy di breve periodo, con l'esclusione di norme di delega. Questa esplicita esclusione corrisponde a raccomandazioni più volte espresse dalla Corte; la decisione di bilancio nella sua unitarietà (nel nuovo sistema ricondotta al binomio legge finanziaria-legge di bilancio) è da ricondurre alla disciplina dell'art. 81 della Costituzione, e, quindi, alla potestà decisionale del Parlamento, senza possibilità di ricorso allo strumento della delega.

La legge finanziaria "contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale. Nel nuovo assetto complessivo della decisione di bilancio la legge finanziaria recupera più vasti contenuti; essa può contenere, in funzione della manovra di politica economica di breve periodo, norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa; norme di carattere ordinamentale o organizzatorio possono essere incluse nella finanziaria solo se si caratterizzano "per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi". In armonia con la evoluzione degli obiettivi e dei vincoli posti dall'Unione Europea (di cui si dirà al successivo paragrafo 4) la legge finanziaria può contenere norme espansive (che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata) il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale.

Secondo le stesse valutazioni emerse nei lavori preparatori la "resistenza" di questa disciplina è affidata, in larga misura, a ulteriori "novelle" da introdurre nei regolamenti delle due Camere ed al rigore delle funzioni di selezione e verifica di competenza (già nell'attuale regime dei regolamenti parlamentari) dei Presidenti delle Assemblee e delle Commissioni bilancio.

La nuova legge rafforza il ruolo affidato al Documento di programmazione economico-finanziaria, concepito non solo come strumento di guida del processo di riequilibrio e risanamento della finanza pubblica ma anche di indirizzo delle politiche per lo sviluppo e l'occupazione. La struttura del D.P.E.F. accentua il rilievo del collegamento fra bilancio e tesoreria (espressi in termini contabili e finanziari) e conto delle pubbliche amministrazioni

(espresso in termini di contabilità economica nazionale). Si conferma, così, anche all'interno del fondamentale documento di programmazione della finanza pubblica, un indirizzo posto con chiarezza, con riferimento alla decisione di bilancio, dalla legge n. 94 del 1997.

Verso l'obiettivo di una maggiore significatività delle decisioni di bilancio, in termini di competenza, la nuova disciplina prevede la istituzione di un Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente la cui quantificazione annuale è affidata alla legge finanziaria. Il Governo è, in questo modo, fornito di più ampi poteri discrezionali in corso d'esercizio, ma, al tempo stesso, è sospinto verso una tempestiva integrazione delle disponibilità di bilancio riducendo il ricorso alla tesoreria e prevenendo il fenomeno della formazione di deficit occulti.

L'importanza determinante della scadenza annuale di presentazione agli organismi dell'Unione Europea dei documenti di contabilità economica nazionale correlati al patto di stabilità europeo (il 1° marzo di ogni anno) la nuova legge dispone l'obbligo di presentazione al Parlamento di una nota informativa che esponga le eventuali nuove previsioni correlate agli indicatori macroeconomici o ai saldi della finanza pubblica che si discostino rispetto alle previsioni recate dal D.P.E.F., ed assunte a base della decisione di bilancio.

La disciplina dei contenuti del D.P.E.F. è orientata verso il rafforzamento della definizione, all'interno del quadro di riferimento macroeconomico, delle politiche pubbliche per i grandi comparti della spesa e dell'entrata, con particolare riguardo alla indicazione delle risorse destinate al Mezzogiorno; in questa direzione dovrà essere rafforzato e reso esplicito, anche attraverso le note preliminari agli stati di previsione dei Ministeri, il collegamento fra le scelte recate dal D.P.E.F. e la allocazione delle risorse decisa con il bilancio pluriennale e il bilancio annuale.

In coerenza con la nuova conformazione della legge finanziaria, e con la rinuncia al collegato di sessione, assume un nuovo rilievo il ruolo dei collegati "ordinamentali", il cui contenuto, legato a disposizioni omogenee per materia, è definito dal D.P.E.F. Questi provvedimenti sono caratterizzati da una incidenza sulle tendenze strutturali di medio periodo dell'entrata e della spesa e dalla possibilità, che ne deriva, di includere norme di delega e innovazioni di carattere organizzativo e procedimentale. I collegati "ordinamentali" appaiono, quindi, nelle presenti condizioni dell'economia e della finanza pubblica, come strumenti di importanza essenziale; l'opera di risanamento sin qui compiuta rende necessario il mantenimento di una rigorosa attenzione nei confronti del controllo del percorso di riequilibrio attraverso la manovra di breve periodo, ma segnala la necessità prioritaria di intraprendere o continuare un'opera di razionalizzazione, riforma e innovazione orientata verso le tendenze di fondo dei grandi comparti della spesa e dell'entrata.

La nuova disciplina sposta i termini delle procedure di bilancio, fissando al 30 giugno la data di presentazione al Parlamento del D.P.E.F., concentrando al 30 settembre la presentazione del bilancio a legislazione vigente e della finanziaria, determinando al 15 novembre la data per la presentazione dei "collegati ordinamentali". Entro il 15 luglio il Governo è impegnato (sulla base di un ordine del giorno della Camera) a presentare in Parlamento elementi informativi sulle previsioni del bilancio a legislazione vigente, con riguardo ai principali aggregati della finanza pubblica. La logica di queste nuove cadenze tende a migliorare la attendibilità degli strumenti di previsione macroeconomica sottoposti al Parlamento e ad evitare un sovraccarico istituzionale concentrato nella sessione autunnale di bilancio.

Si può osservare che l'esperienza del 1992, caratterizzata da un provvedimento strutturale di grande rilievo per la riforma della finanza regionale e locale, delle pubbliche amministrazioni, della previdenza e delle politiche sociali (legge n. 421 del 1992) suggerisce l'opportunità di una presentazione al Parlamento anticipata rispetto alla sessione di bilancio dei provvedimenti di rilievo strutturale.

La nuova disciplina del bilancio è integrata da una parziale revisione delle regole in tema di copertura delle leggi e dei decreti legislativi recanti maggiori spese o minori entrate; le

considerazioni della Corte in materia sono svolte nel successivo capitolo III della presente relazione.

3. Bilancio di competenza e bilancio di cassa.

Il tema di maggior rilievo affrontato, in sede di indagine conoscitiva e di lavori preparatori, dalle Commissioni bilancio è quello (sin qui restato fuori dalle determinazioni del legislatore) del ruolo del bilancio di cassa; con la prospettazione di ipotesi variamente articolate di superamento del doppio regime della "competenza" e della "cassa".

La premessa maggiore, per una scelta in materia, è offerta dagli orientamenti europei sulle modalità e i tempi di armonizzazione dei sistemi nazionali di finanza pubblica.

All'inizio dello scorso marzo i Paesi aderenti all'Unione Monetaria Europea (UME) hanno proceduto alla notifica dei parametri di finanza pubblica, ai fini del controllo dei disavanzi, sulla base dei criteri di classificazione definiti dal SEC 79. In aprile sono stati diffusi i conti economici nazionali, comprensivi dei conti di finanza pubblica (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni) rielaborati secondo il nuovo sistema di contabilità concordato a livello europeo, il SEC 95; su questa base saranno compiute a partire dal 2000, le verifiche di convergenza definite dal patto di stabilità europeo.

Il nuovo sistema dei conti è caratterizzato dalla registrazione di tutti flussi in base al principio della competenza economica, cioè con riferimento al momento in cui il valore economico è creato, trasformato o distrutto, indipendentemente dalla modalità di pagamento; tale principio è stato applicato ai flussi delle amministrazioni pubbliche attraverso un complesso lavoro di rielaborazione della base informativa disponibile.

Alla luce del SEC 95 si rafforza l'esigenza, posta dalla legge n. 94 del 1997, di assicurare una più diretta e funzionale raccordabilità tra il bilancio dello Stato, la gestione di tesoreria, il conto consolidato della pubblica amministrazione.

Per rendere i criteri di registrazione delle entrate e delle spese, nei documenti ufficiali di bilancio, coerenti con il SEC 95 non sono adeguati né il bilancio di competenza tradizionale né il bilancio di cassa. Si deve tener conto, dunque, della complessità di una scelta non riconducibile esclusivamente al dilemma competenza/cassa.

Le conclusioni sin qui raggiunte dalla Corte delineano un percorso volto al superamento del bilancio di competenza finanziario verso un sistema fondato: - su un bilancio di competenza economica legato ai criteri della contabilità economica nazionale (e quindi alle regole del SEC '95); - su un bilancio di cassa semplificato per macroaggregati.

Un percorso orientato verso il metodo della competenza economica richiede, fin da ora, nuove tecniche di costruzione del bilancio, attivando, con gradualità, alcune linee-guida: - adozione per alcuni comparti di grande rilievo (interessi, mutui, investimenti pubblici) di criteri di registrazione più vicini al principio della competenza economica; - più compiuta e realistica valutazione in bilancio degli oneri di enti esterni al settore statale (previdenza, sanità, trasporti locali) in modo da registrare correttamente l'incidenza annuale di eventuali disavanzi; - modulazione della legislazione di spesa e delle previsioni di bilancio tale da avvicinare la definizione degli stanziamenti di competenza alle stime dei pagamenti; - adozione della regola contabile del riporto dei residui di stanziamento inerenti alle spese in conto capitale e a quelle correnti assimilate, con la correlata necessità di una stima adeguata dei nuovi stanziamenti sulla competenza annuale.

Il bilancio di competenza, così orientato verso i criteri posti dal SEC 95, può coesistere con un bilancio di cassa semplificato, riferito ad aggregati più vasti (rispetto alle unità previsionali di base) e quindi più significativi, sia a livello macroeconomico, sia come parametro-guida per la ripartizione delle risorse per grandi comparti delle politiche pubbliche.

Il percorso verso una nuova versione del bilancio di cassa non può, comunque, prescindere da alcune condizioni preliminari: - eliminazione delle giacenze di tesoreria in modo graduale o con una operazione straordinaria e "forzosa"; - integrazione tra gestione di bilancio

e gestione di tesoreria; - riassorbimento dello stock dei residui; - determinazione di limiti rigorosi al ricorso ad anticipazioni di tesoreria da parte di centri di decisione autonomi, a partire dai settori della finanza regionale e locale, della sanità, dei programmi comunitari.

Sul versante dell'entrata occorre procedere ad una graduale eliminazione dei residui attivi. Il passaggio ad un sistema contabile di "riporto" annuale implica una realistica rappresentazione dei crediti dello Stato per i cespiti da riscuotere e la adozione di metodi più rigorosi e realistici di previsione delle entrate di competenza.

4. La "nuova programmazione".

Il quadro di riferimento per la politica economica e per la politica di bilancio è posto dalle regole e dagli indirizzi dell'Unione Europea.

I vincoli più rigorosi ed incisivi restano quelli fissati dall'art. 104 C del Trattato sull'Unione Europea, dal protocollo sui disavanzi eccessivi e dal patto di stabilità e crescita europeo. Queste regole integrano la Costituzione fiscale nel nostro ordinamento e introducono obiettivi di tendenziale pareggio strutturale complessivo e di pareggio della parte corrente (golden rule). Nell'ultimo anno, sulla base dei principi di coesione economica e sociale stabiliti dal Trattato e sospinti da una visione unitaria dei problemi dello sviluppo economico nella loro connessione con le tendenze della finanza pubblica, gli organi dell'Unione Europea hanno riproposto (riallacciandosi al libro bianco del 1993 su "crescita, competitività, occupazione", noto come "piano Delors") i principi di un "patto europeo per l'occupazione". L'impegno in questa direzione è stato definito dal Consiglio Europeo di Vienna (11-12 dicembre 1998) e precisato dal Consiglio Europeo di Colonia (3-4 giugno 1999). Gli indirizzi per il coordinamento delle politiche del lavoro sono stati fissati dal Consiglio Europeo di Lussemburgo (12-13 dicembre 1997) e dal Consiglio Europeo di Cardiff (15-16 giugno 1998). La Commissione è impegnata a presentare la proposta di un "patto europeo per l'occupazione" nel settembre 1999.

Questa evoluzione degli indirizzi europei concorre a determinare ed a spiegare la portata dei principi per una "nuova programmazione" definiti dal Governo italiano, fondata sul coordinamento della finanza pubblica, sulla concertazione con le parti sociali e con le autonomie regionali e locali, sulla riforma del Welfare, sulla determinazione del quadro istituzionale delle politiche di privatizzazione, liberalizzazione e regolazione.

5. Il governo della finanza pubblica.

Il processo di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, posto come principio fondamentale della riforma amministrativa, rende più complessa la gestione delle regole di Maastricht per il controllo dei disavanzi.

Emerge la necessità di individuare un difficile equilibrio tra il rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e agli enti locali e il rigore dei vincoli del patto di stabilità e crescita europeo.

La soluzione, nel breve periodo, è stata individuata nella costruzione di un "patto di stabilità interno" fondato sul principio del coordinamento della finanza pubblica, posto dall'art. 119 della Costituzione, e finalizzato a dettare le regole in virtù delle quali le autonomie regionali e locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede di Unione Europea, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo.

Le modalità con cui il patto di stabilità interno opera nel 1999 sono fissate dall'art. 28 della legge collegata alla finanziaria 1999 (legge n. 448 del 1998) e precisate dalla circolare del Ministro del tesoro n. 11 del 1999, che pone le regole per la determinazione del saldo per ciascun ente, sia con riguardo all'esercizio in corso, sia con riferimento alle previsioni 2000 e 2001 da assumere a base dei bilanci e determina le modalità per la riduzione del rapporto debito/PIL.

Un assetto istituzionale più saldo, che renda compatibili i vincoli europei con le più vaste responsabilità assegnate alle Regioni, potrà derivare, nel quadro della Costituzione vigente, dalla normativa delegata in materia di federalismo fiscale dettata dall'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133. La soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni ed agli enti locali, la cui finanza è alimentata solo da entrate proprie e dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali, rafforza la necessità di definire le regole del coordinamento tra i diversi livelli di governo con riguardo al livello della spesa, dell'entrata e dell'indebitamento.

La delega configurata dalla legge sul federalismo fiscale è impostata tenendo conto del trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali disposto dalla legge n. 59 del 1997 e dal d. lgs. n. 112 del 1998.

L'importanza determinante della sanità all'interno della finanza regionale impone il coordinamento delle norme delegate in materia di federalismo fiscale con quelle relative alla riforma del Servizio sanitario nazionale poste dalla legge 30 novembre 1998, n. 419.

Ancora nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica sono di importanza determinante i principi della delega relativi ai meccanismi di perequazione fra le regioni; meccanismi correlati non solo alla capacità fiscale ma anche al principio della definizione, in sede nazionale, di livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni rese ai cittadini.

Il quadro istituzionale del federalismo fiscale, che viene delineandosi, suggerisce l'opportunità di ampliare i contenuti del Documento di programmazione economica e finanziaria e delle risoluzioni di approvazione del Parlamento, anche sulla base della concertazione, prevista dal procedimento di bilancio, con la Conferenza unificata Regioni-autonomie. In questa sede spetta al Governo ed al Parlamento il compito di determinare gli oneri del percorso di risanamento legato al patto di stabilità e crescita europeo da ripartire fra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali.

L'evoluzione verso un compiuto federalismo è delineata dal disegno di legge costituzionale presentato dal Governo in materia di "ordinamento federale della Repubblica" (atto Camera n. 5830). La riforma deve tener conto delle regole della Costituzione fiscale europea, configurando risposte coerenti ai temi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, dei contenuti e delle prestazioni essenziali dello stato sociale, del riequilibrio territoriale.

6. Il governo dell'economia.

Il processo di mutamento riguarda gli strumenti e i contenuti del governo dell'economia.

Una schematica ricostruzione degli strumenti del Governo dell'economia distingue: - regolazione (connessa al processo di privatizzazione e liberalizzazione); - concertazione (le cui principali espressioni sono il patto sociale e le politiche di coesione); - politiche di coesione; - riforma del "Welfare".

6.1. Regolazione.

I principi di una economia aperta di mercato posti dal Trattato per l'Unione Europea accentuano l'importanza dei poteri di regolazione connessi alle privatizzazioni ed alle liberalizzazioni nei settori di interesse economico generale (art. 90 comma 2 del Trattato C.E.).

Le norme di organizzazione in materia sono poste dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 e dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, muovendo dal principio del necessario parallelismo fra privatizzazioni, liberalizzazioni, regolazioni. Con le risoluzioni di approvazione del D.P.E.F. 1998-2000 il Parlamento ha impegnato il Governo a completare e meglio definire nel processo di privatizzazioni il quadro di regole e di soggetti regolatori, tenendo fermo il principio della necessità di mantenere o restituire al Parlamento le funzioni di indirizzo e programmazione e quelle di verifica dei risultati. In questa direzione è orientato il disegno di legge (Atto Camera n. 5601) recante delega al Governo in materia di riordino e razionalizzazione della disciplina

delle privatizzazioni e liberalizzazioni (sul quale si sofferma il capitolo VI della presente relazione). La Corte, in sostanziale concordia con indicazioni espresse dall'Autorità garante della concorrenza del mercato, sottolinea la necessità di un disegno istituzionale che consenta una trasparente distinzione fra organi preposti; alle funzioni di indirizzo e coordinamento; alla guida del processo delle dismissioni; alla gestione delle partecipazioni che restino di pertinenza dello Stato; di liberalizzazione e regolazione della disciplina dei servizi di interesse economico generale.

6.2. Concertazione.

La guida della politica economica e sociale, legata ai vincoli del patto di stabilità e orientata verso gli obiettivi di coesione, occupazione e sviluppo (Consigli europei di Vienna e di Colonia) ed agli indirizzi per il coordinamento delle politiche del lavoro (Consigli europei di Lussemburgo e di Cardiff) è affidata, nel nuovo ciclo di programmazione, a procedure di negoziazione-concertazione fra Governo, parti sociali, autonomie territoriali.

La espressione di maggior rilievo della programmazione concertata è il " patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione", stretto fra Governo e parti sociali e presentato al Parlamento il 23 dicembre 1998.

I contenuti del "patto sociale" si collegano all'Accordo per il lavoro concluso il 24 settembre 1996 ed al Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione del 3 luglio 1993. Si delinea la continuità della adozione del metodo di governo della " economia concertata". La discussione parlamentare degli indirizzi del patto sociale (Camera, Assemblea, 13 gennaio 1999) ha posto in rilievo i nessi che legano la negoziazione fra Governo e parti sociali e le autonome determinazioni legislative e di indirizzo del Parlamento e dello stesso Governo nelle fasi di attuazione. Si è posto in luce come il rilievo assunto dalla concertazione orienti il nostro sistema istituzionale di guida dell'economia verso il modello definito dalla scienza politica come " neocorporativo" o di "corporativismo democratico" (modello tipico, secondo gli studi politologici dell'Austria, dell'Olanda, dei Paesi scandinavi).

Tra gli strumenti fondamentali per l'attuazione dell'Accordo per il lavoro del 1996 e del patto sociale 1998 si collocano le leggi n. 196 del 1997 e la legge n. 144 del 1999, in materia di politiche del lavoro e la legge n. 266 del 1997, in tema di politiche di incentivazione industriale. Il panorama della legislazione economico-sociale e degli adempimenti affidati al Governo legati al patto sociale è vasto e complesso. Il Governo ha assunto l'impegno di provvedere ad un costante monitoraggio e ad una periodica valutazione del percorso attuativo della politica economica concertata.

Nel quadro delle politiche europee per l'occupazione il nostro Paese ha presentato agli organismi comunitari lo schema del "piano nazionale per l'occupazione 1999", nell'ambito delle procedure fissate dal Consiglio Europeo di Lussemburgo (12-13 dicembre 1997).

6.3. Le politiche di coesione.

Lo strumento più importante per le politiche di coesione e di riequilibrio territoriale è la programmazione europea dei Fondi strutturali, affidata al Quadro comunitario di sostegno.

In vista della preparazione del contributo italiano al processo ascendente per la costruzione del nuovo Quadro per il 2000-2006, è stata avviata, sulla base della delibera CIPE 22.12.1998, n. 140, una vasta procedura di concertazione con le autonomie territoriali. Il Ministero del tesoro (Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione) ha elaborato e sottoposto all'esame del Governo, che dovrà pronunciarsi entro il luglio 1999, un documento recante "Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006".

Le "politiche regionali" italiane sono orientate prioritariamente verso l'obiettivo dello sviluppo del Mezzogiorno che resta (secondo una valutazione formulata dal Ministro del tesoro in sede di "esposizione economico-finanziaria" del 1 ottobre 1998), al di là del processo di diversificazione territoriale interno, l'area territoriale dove più limitato è lo sfruttamento delle risorse e delle opportunità, e dove maggiore è la distanza fra scenari positivi e negativi".