

A tal fine, la misura degli interventi correttivi per il 1999 era definita, nel complesso, in 13.500 mld, dei quali 8.000 per il riequilibrio e 5.500 destinati al sostegno della crescita.

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".

Anche dopo l'approvazione parlamentare, l'effetto complessivo della manovra sull'indebitamento netto della P.A. restava 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 di poco inferiore al 50% del totale.

Il riferimento agli "effetti netti" della manovra di bilancio riconduce alla peculiare articolazione della finanziaria per il 1999: il maggiore grado di libertà offerto dall'allentamento delle tensioni sui conti pubblici ha consentito, infatti, 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) doveva essere 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 erano 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, erano previsti l'attesa restituzione parziale dell'eurotassa (commisurata a circa 3.000 mld), la concessione di sgravi contributivi (per circa

1.500 mld) e le 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 era contenuta entro il 35% circa della complessiva riduzione dell'indebitamento netto.

Dal lato delle spese, la menzionata riduzione netta (pari a poco più di 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, avrebbero dovuto 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. 488/92 (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 (con effetti in termini di cassa 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 (1.000 mld) e quelli in materia di tickets sanitari (circa 450 mld).

2.2 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. 133/99 e nella legge n. 144/99 presentate nell'ambito della manovra di bilancio come "collegati ordinamentali" alla legge finanziaria per il 1999.

Nel primo provvedimento ("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 loro della futura autonomia tributaria.

Nel secondo provvedimento ("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.

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. 448/98), 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 hanno stabilito le modalità con le quali tali enti sarebbero dovuti 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 stati previsti strumenti di monitoraggio e di controllo affidati al Ministero del tesoro. La natura meramente programmatica del "patto" ha indotto ad escludere 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. Una analisi delle vicende del "patto di stabilità interno" nel primo anno di applicazione viene condotta nel paragrafo 4.3.

Con il collegato ordinamentale (legge n. 133/99 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.

L'eliminazione dei vincoli alla destinazione dei fondi, pur considerando che alle regioni sono assegnate nuove specifiche competenze, modifica radicalmente l'assetto consolidato, nel quale grandi leggi di settore esprimevano direttamente le scelte circa le priorità nella destinazione delle risorse. Ed il riparto tra regioni era connesso, a sua volta, ad una 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. 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.

A regime, il funzionamento del nuovo sistema dovrà, dunque, misurarsi con questioni di grande rilievo, che sono sinteticamente esaminate nel successivo paragrafo 4.

2.3 Nel mese di giugno 1999, al momento della presentazione del D.p.e.f. 2000-2003, il perdurare della fase depressiva del ciclo economico determinava una revisione del quadro macroeconomico relativo allo stesso anno.

La crescita del PIL era ricondotta, nelle stime di preconsuntivo del 1999, all'1,3% (poco più della metà di quanto era stato previsto nel D.p.e.f. 1999-2001), mentre gli obiettivi di finanza pubblica – espressi secondo gli schemi della nuova contabilità nazionale (SEC 95) – erano sostanzialmente riconfermati nei termini indicati nella RTC di marzo, vale a dire con una correzione al rialzo del rapporto indebitamento/PIL (dal 2 al 2,4%) e un ridimensionamento dell'avanzo primario (dal 5,5 al 4,6%). Condizioni più favorevoli del previsto si registravano, invece, sul fronte dell'inflazione e dei tassi di interesse: la variazione dei prezzi al consumo era stimata, per la media del 1999, intorno all'1,3%, mentre il profilo dei tassi di interesse era previsto in sede di D.p.e.f. in misura da centrare, proprio nel 1999, il punto più basso della curva (con un valore di fine anno del tasso sui BOT a dodici mesi pari al 3%, contro il 4,5% ipotizzato nei precedenti documenti programmatici).

Tale positiva evoluzione delle variabili nominali si sarebbe riflessa, secondo le valutazioni del Governo, sul livello della spesa per interessi (con una nuova riduzione in valore assoluto) e sull'avanzo corrente della Pubblica amministrazione, in ulteriore miglioramento. L'incertezza sugli andamenti effettivi delle altre grandezze dell'entrata e della spesa – e, in particolare, le lacunose informazioni di metà anno sui bilanci dei diversi comparti della Pubblica amministrazione – inducevano, peraltro, il Governo a non modificare in senso più favorevole le previsioni dei saldi strategici di finanza pubblica.

Tale orientamento prudenziale era mantenuto anche nel mese di settembre in sede di "Relazione previsionale e programmatica" per il 2000 e di "Nota di aggiornamento al D.p.e.f.", allorché, anche in termini di conti pubblici, si andavano evidenziando tendenze significativamente più favorevoli di quanto originariamente previsto. Mentre, infatti, veniva riconfermata la più bassa crescita economica (1,3%) e si riportava all'1,5% la previsione del tasso di inflazione

(sostenuto dalle tensioni sul mercato del petrolio), l'andamento dei conti pubblici nei primi otto mesi dell'anno registrava un fabbisogno del settore statale di quasi 15.000 mld inferiore a quello del 1998, per effetto, soprattutto, di un andamento più dinamico del previsto delle entrate fiscali (stimato in circa 8.000 mld).

In termini di conto delle Amministrazioni pubbliche, tuttavia, i saldi rilevanti (e, in particolare, l'indebitamento netto) venivano riconfermati sui valori già definiti in sede di D.p.e.f., verosimilmente per tener conto di possibili sconfinamenti sul fronte della spesa – imputabili, in prevalenza, ai comportamenti degli enti dotati di autonomia gestionale – e che avrebbero potuto annullare gli effetti del più favorevole andamento del gettito tributario.

Solo nel mese di dicembre, in occasione dell'invio alla Commissione europea dell'aggiornamento del "programma di stabilità", l'accertato andamento delle entrate, ben superiore alle previsioni iniziali, determinava l'ultima revisione della stima dell'indebitamento netto, che era riportata al 2% del PIL, di nuovo in linea, quindi, con l'obiettivo programmatico inizialmente fissato dal D.p.e.f. 1999-2001 nell'aprile 1998.

3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.

3.1 Con la notifica alla Commissione europea del 1 marzo scorso il consuntivo di finanza pubblica, espresso in termini di conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, è stato per la prima volta elaborato secondo il nuovo sistema di contabilità nazionale (SEC 95).

Tra le caratteristiche principali del SEC 95, con riferimento al settore della finanza pubblica, la più significativa e innovativa consiste nell'adozione più stringente del criterio della competenza economica rispetto al vecchio sistema, prevalentemente basato sull'utilizzazione di dati di cassa tratti dai bilanci dei diversi enti della pubblica amministrazione. Il passaggio dalla cassa alla competenza rappresenta di gran lunga il principale fattore di mutamento, rispetto

al passato, dei livelli delle spese e delle entrate contabilizzate tra le operazioni delle Amministrazioni pubbliche.

In termini di competenza economica, una transazione deve essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè “allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti” (SEC 95, par. 1.57). In linea generale, ed in particolare nel caso delle Amministrazioni pubbliche, tale momento di registrazione non coincide, o può non coincidere, né con quello della regolazione monetaria dell'operazione (cassa) né con quello in riferimento al quale è stabilito l'obbligo alla sua regolazione monetaria (competenza giuridica). D'altra parte, per le Amministrazioni pubbliche le informazioni di base sono rappresentate da dati di contabilità pubblica che, con riferimento alle scritture di consuntivo, possono essere sostanzialmente di due tipi: cassa (pagamenti ed incassi) o competenza giuridica (impegni ed accertamenti). Non esistono cioè, se non per casi specifici, informazioni contabilizzate all'origine dagli enti pubblici secondo criteri di competenza economica, come avviene nella contabilità aziendale.

E', quindi, necessario procedere alle stime per competenza economica utilizzando informazioni che hanno in parte natura diversa; bisogna cioè entrare in un'ottica di migliore approssimazione possibile del principio c.d. *accrual*, evitando al tempo stesso di fondare le stime su basi non chiaramente identificabili e non riconducibili, in modo trasparente, alla contabilità pubblica.

Per quanto riguarda la definizione delle Amministrazioni pubbliche, l'introduzione del SEC 95 ha condotto ad escludere quelle istituzioni la cui attività è principalmente di natura vendibile (le entrate provenienti dalle vendite coprono almeno il 50% dei costi di produzione sostenuti). L'applicazione di tale nuovo criterio ha comportato unicamente l'esclusione di un certo numero di enti prima classificati all'interno della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il contenuto delle operazioni, il SEC 95 ha introdotto alcune importanti novità di classificazione, tra le quali vanno ricordate

l'esclusione dalle prestazioni sociali e l'inclusione tra i consumi intermedi degli acquisti di beni e servizi trasferiti alle famiglie sotto forma di prestazioni sociali in natura (oltre 43.000 mld nel 1998); l'esclusione dai consumi intermedi e l'inclusione tra gli investimenti delle spese per acquisto di attrezzature, mezzi di trasporto ed altri beni di investimento militari utilizzabili anche per usi civili e quella per acquisto e autoproduzione di software.

I flussi sui quali l'applicazione del principio della competenza economica ha avuto l'impatto più rilevante sono, dal lato degli impieghi del conto, i redditi da lavoro dipendente, i consumi intermedi, i contributi alla produzione, le prestazioni sociali e gli interessi passivi; dal lato delle risorse, i proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi, le imposte dirette ed indirette, i contributi sociali effettivi e figurativi e gli interessi attivi.

Complessivamente, per effetto del passaggio al SEC 95, nel 1998 – anno utilizzato dall'ISTAT per un sistematico raffronto – le entrate sono risultate superiori di circa 18.000 mld a quelle stimate in base al SEC 79; il livello delle uscite è risultato superiore di quasi 20.000 mld. Di conseguenza nel 1998 l'impatto sul deficit è stato negativo, ma in misura quasi trascurabile.

L'impatto maggiore del passaggio alla competenza economica si è avuto, senza dubbio, sugli interessi passivi: l'effetto in aumento è stato di 18.000 mld nel 1998, avendo raggiunto un massimo di 28.000 mld nel 1996.

Con riferimento agli interessi, infatti, il SEC 95 prescrive di utilizzare un criterio di "competenza economica pura". Gli interessi, cioè, non devono essere registrati rilevando gli importi "dovuti" in ciascun periodo contabile, ma come se venissero generati in maniera continua dallo strumento finanziario sottostante. L'interesse maturato viene contabilizzato durante tutto il periodo, indipendentemente dal fatto che sia effettivamente pagato o effettivamente capitalizzato e comporti un effettivo scambio di mezzi di pagamento dall'unità debitrice all'unità creditrice. Così, nel caso dei titoli sprovvisti di cedola (come i CTZ), l'ammontare totale degli interessi - che nella realtà viene effettivamente pagato solo alla scadenza - viene, invece, contabilizzato come se si distribuisse

uniformemente negli anni fino alla scadenza del titolo. Tale criterio presenta caratteri di più elevata affidabilità sotto il profilo della trasparenza e della solidità degli equilibri conseguiti, precludendo pratiche di aggiustamento dei conti fondate sull'impiego degli strumenti finanziari più convenienti.

3.2 Sulla base della ricostruzione degli aggregati secondo il SEC 95, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche mostra per il 1999 i seguenti principali risultati:

- un indebitamento netto di poco superiore a 40.000 mld, circa 18.000 mld inferiore al livello del 1998 e inferiore, in quota di PIL, allo stesso obiettivo programmatico (1,9 contro 2,0%);

- un contenuto ridimensionamento dell'avanzo primario (dal 5,2 al 4,9% del PIL), per effetto di un incremento delle entrate (3,7%) inferiore a quello delle spese primarie (4,7%) e con una composizione che indica un miglioramento di oltre 5.000 mld del surplus corrente al netto degli interessi, più che compensato dal peggioramento di oltre 9.000 mld del saldo del conto capitale;

- una ulteriore riduzione di circa il 13% (quasi 22.000 mld) delle spese per interessi, discese, in quota di PIL, dall'8,1% del 1998 al 6,8%;

- la forte espansione del saldo corrente che, tornato in attivo solo dal 1998 (per circa 5.000 mld), ha segnato nel 1999 un avanzo di oltre 32.000 mld equivalenti ad una copertura delle spese in conto capitale di poco inferiore al 40%;

- un aumento della pressione fiscale (che aveva segnato una riduzione di 1,6 punti percentuali tra il 1997 e il 1998) dal 43 al 43,3%, per effetto, soprattutto, dell'incremento della pressione tributaria in senso stretto (vale a dire al netto del gettito contributivo);

- l'ulteriore flessione del rapporto debito/PIL, che ha registrato un risultato migliore dello stesso obiettivo programmatico (114,9% contro 116,3 del 1998 e 115,7 programmato), in virtù dell'accelerazione del piano relativo alle

privatizzazioni che ha consentito di acquisire introiti notevolmente superiori al previsto (circa 37.000 mld contro 15.000), in gran parte connessi all'alienazione di una quota pari al 32% del capitale dell'ENEL.

L'andamento economico del 1999 è risultato a consuntivo notevolmente difforme dalle previsioni avanzate in occasione della presentazione della manovra di bilancio (RPP di settembre 1998): in particolare, è stato largamente inferiore alle attese l'incremento nominale del PIL (2,9%, invece del 4,6 atteso). Il notevole scostamento, tuttavia, non ha prodotto effetti negativi sui conti pubblici – che, anzi, dovrebbero avere tratto lievi benefici dall'evoluzione dell'economia – in virtù della dinamica di quelle componenti della domanda e del reddito (consumi, retribuzioni ecc.) che più immediatamente si riflettono sulle entrate.

Le spese complessive delle Amministrazioni pubbliche nel 1999 sono state pari a 1.039.000 mld, con un aumento dell'1,8% rispetto al 1998 e una riduzione di 0,6 punti percentuali sul PIL (dal 49,4 del 1998 al 48,8). Tale andamento è il risultato di tendenze contrapposte: la forte flessione delle spese per interessi (dall'8,1 al 6,8% del PIL) è stata, infatti, in gran parte compensata dall'aumentata incidenza delle spese primarie (dal 41,3 al 42% del PIL). Con riguardo alla spesa per interessi va osservato che la diminuzione è proseguita nel 1999, nonostante il rialzo dei tassi intervenuto nella seconda metà dell'anno. Negli anni recenti si è, infatti, progressivamente attenuata la relazione temporale tra variazioni dei tassi ed oneri per interessi, per effetto della ridotta incidenza di BOT e CCT sul totale del debito (dal 59% del 1990 al 29% del 1999).

Le spese al netto degli interessi sono aumentate rispetto al 1998 del 4,7%, per effetto di una crescita del 4,4% della spesa corrente primaria e della sostenuta espansione delle spese in conto capitale, aumentate del 7,4%.

Nell'ambito delle spese correnti al netto degli interessi – la cui incidenza sul PIL è aumentata dal 37,5 al 38% – i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita moderata (2,6%), per effetto di una espansione delle retribuzioni unitarie del 2,8% e di una ulteriore flessione dell'occupazione (-0,6%).

Le spese per prestazioni sociali – che nel 1998 avevano segnato una riduzione dell'incidenza sul PIL – hanno, invece, registrato un aumento notevolmente superiore alla variazione del PIL nominale (5,5 contro 2,9%), con un aumento della quota sul prodotto lordo dal 17 al 17,4%. L'accelerazione è attribuibile, in buona misura, al venir meno dei risparmi conseguiti nel 1998 in seguito al passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile del pagamento delle pensioni. La spesa per pensioni ha, inoltre, risentito della sospensione del blocco dei trattamenti di anzianità attuato nel 1998.

Molto sostenuta è stata anche la crescita dei consumi intermedi (6,3%), a causa soprattutto della dinamica della spesa sanitaria e farmaceutica determinata dalla ripresa dei consumi, dall'adeguamento dei prezzi alla media europea e dalla riammissione alla rimborsabilità di alcuni farmaci.

Le spese in conto capitale hanno confermato la tendenza alla ripresa, già iniziata nel 1998, dopo una lunga fase nella quale le manovre di risanamento dei conti pubblici avevano comportato un severo controllo anche degli investimenti pubblici. L'aumento medio nel 1999 (7,4%) è la risultante di un consistente sviluppo degli investimenti diretti, sostenuti anche dalle opere per il Giubileo (9,2%) e degli incentivi alle imprese, operanti in particolare nelle aree depresse (8,7%) e, invece, di una riduzione degli altri trasferimenti in conto capitale.

3.3 Le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche hanno superato i 998.000 mld, con un incremento dello 0,3% sul PIL (dal 46,6 del 1998 al 46,9%); la dinamica più sostenuta è imputabile alle entrate correnti, passate dal 45,9 al 46,4% in quota di PIL. Al loro interno, ad un aumento dell'incidenza delle imposte dirette sul PIL (dal 14,4 al 15,1%) ha corrisposto una riduzione dell'incidenza trascurabile nel caso delle imposte indirette (dal 15,4 al 15,3) e dei contributi sociali (dal 12,9 al 12,7), più significativa con riguardo alle entrate in conto capitale e, in particolare, alle imposte in conto capitale (dallo 0,4 allo 0,1).

Come già anticipato, la pressione tributaria – intesa come rapporto tra il gettito totale di imposte dirette, indirette e in conto capitale e PIL – è passata dal

27,4% del biennio 1995/96 al 29,2% del 1997, al 30,1% del 1998 e al 30,6% del 1999.

Il diverso profilo della pressione contributiva ha comportato una attenuazione della tendenza alla crescita della pressione fiscale complessiva che, raggiunta la punta del 44,6% nel 1997, risulta poi diminuita al 43,0% nel 1998; nel 1999 si è registrato un limitato incremento dell'ordine di 0,3 punti percentuali.

E' interessante osservare che il consuntivo delle entrate delle Amministrazioni pubbliche per il 1999 è sostanzialmente allineato con le previsioni formulate circa un anno prima, in sede di "Relazione trimestrale di cassa" sul fabbisogno 1998: il consuntivo segna, infatti, uno scarto positivo di circa 3.000 mld su un totale di entrate di poco inferiore al milione di miliardi. Lo scostamento è, invece, molto superiore (circa 10.000 mld) rispetto alla revisione delle stime effettuata nei successivi documenti programmatici, allorchè il perdurare di una fase ciclica sfavorevole aveva indotto a correggere in senso pessimistico il quadro previsivo di finanza pubblica e, in particolare, delle entrate.

Malgrado i risultati macroeconomici del 1999 abbiano confermato le ipotesi di rallentamento della crescita economica, l'esito in termini di entrate pubbliche è stato molto più favorevole, così da costituire un dividendo fiscale che, come si dirà più avanti, è stato posto a base di una revisione dello scenario tendenziale e programmatico della manovra di bilancio per il 2000. Si sarebbe, pertanto, verificato un disallineamento tra dinamica del PIL e andamento del gettito tributario che, in ultima analisi, si manifesta con una anomala elevata elasticità del secondo rispetto al primo. In realtà, come già osservato, la variazione nominale delle basi imponibili alle quali più direttamente si rapportano le principali imposte (redditi da lavoro e consumi) è risultata più rapida di quella del PIL, con ciò offrendo una parte di spiegazione della cennata anomalia.

L'accelerazione del gettito tributario è, peraltro, da ricondurre alla riduzione delle aree di erosione e di elusione derivante da specifici interventi normativi e ad un più alto grado di adesione indotto dai c.d. "studi di settore", nonché dall'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti e dal miglioramento dei

servizi di informazione e di assistenza ai contribuenti. Meno determinante è, invece, stata nel 1999 l'azione di contrasto diretto dell'evasione (accertamenti e controlli), i cui risultati in termini di gettito – nella nuova classificazione di bilancio – sono rilevati separatamente da quelli attribuiti alla “gestione ordinaria”.

Vi è, infine, da rilevare che un contributo particolarmente significativo alla crescita inattesa del gettito tributario è da assegnare alla nuova impennata dei ricavi derivanti dal gioco del lotto e delle lotterie, pur se accompagnati da un parallelo sviluppo delle vincite.

L'analisi dei risultati relativi alle principali imposte evidenzia in primo luogo, che – a differenza delle informazioni aggregate del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, elaborate secondo il SEC 95 – quelle per singolo tributo sono temporaneamente disponibili solo nei dati tratti dal bilancio dello Stato. Nel commento che segue si farà, pertanto, riferimento al consuntivo di cassa dello Stato, che offre comunque un quadro ampiamente significativo dell'andamento delle entrate tributarie.

Nell'ambito delle imposte dirette, l'IRPEF e l'IRPEG hanno segnato, rispettivamente, incrementi, rispetto al 1998, dell'8,8 e del 39,9%, sui quali hanno influito il potenziamento dell'attività di accertamento, l'avvio degli studi di settore, l'ampliamento delle basi imponibili per l'abolizione dei contributi sanitari e l'abolizione delle ritenute d'acconto sui titoli finanziari. In flessione risultano, invece, il gettito dell'imposta sostitutiva – contenuto dalla riduzione dei tassi d'interesse e dalla modifica del regime fiscale sulle ritenute - e, soprattutto, dell'ILOR, ormai in esaurimento a seguito della soppressione disposta con il decreto legislativo istitutivo dell'IRAP.

Tra le imposte indirette, è risultato in diminuzione il gettito dell'IRAP (-6,9%), in relazione all'alta percentuale di acconto applicata nel 1998, che si è riflessa in minori versamenti a saldo nel 1999.

L'IVA lorda contabilizzata in bilancio registra un incremento degli incassi del 9,6%. L'IVA netta – vale a dire contabilizzata al netto di rimborsi, regolazioni contabili, risorse U.E. e rettificata ai fini di un confronto omogeneo tra i due anni

– segna un aumento del 6,3%, dovuto essenzialmente agli incrementi di prezzo della benzina e all'allargamento della base imponibile per la concessione di agevolazioni sulle ristrutturazioni edilizie.

Molto elevata è stata la crescita dei proventi lordi di lotto e lotterie: in particolare l'introito del lotto è aumentato di oltre 15.000 mld rispetto al 1998, con un incremento di circa il 160%.

Infine, nel 1999 si è verificato l'atteso ridimensionamento delle entrate in conto capitale – le quali nelle definizioni della contabilità SEC, comprendono sostanzialmente gli interventi di natura straordinaria e *una tantum* – con una contrazione di circa il 25% sul 1998, anche per effetto dell'esaurirsi del prelievo straordinario sugli accantonamenti relativi al TFR, disposto in sede di manovra di bilancio per il 1997.

4. Il decentramento della finanza pubblica.

4.1 Il processo di decentramento amministrativo e di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali rende più complessa la gestione delle regole di Maastricht per il controllo dei disavanzi.

Gli impegni assunti in sede europea impongono, infatti, il coordinamento tra i diversi livelli di governo, con riguardo al livello di spesa ed entrate pubbliche e dell'indebitamento.

E' fondamentale, in proposito, il controllo delle previsioni di bilancio e dei consuntivi delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di valutarne la coerenza con gli obiettivi macroeconomici di finanza pubblica definiti con riferimento al conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Tuttavia, le necessarie verifiche devono essere condotte in condizioni rese più difficili dall'esigenza di rispettare, allo stesso tempo, i rigorosi vincoli sottoscritti in sede europea e l'autonomia garantita a regioni ed enti locali.

Le vicende relative allo stesso Patto di stabilità interno – sulle quali si tornerà più avanti - testimoniano le difficoltà di Governo centrale e Parlamento nell'introdurre vincoli di bilancio a soggetti dotati di vasta autonomia decisionale.

Nel decennio appena trascorso i rapporti tra Governo centrale e sistema delle autonomie sono stati caratterizzati, in larga misura, dal consolidato sistema di finanza derivata, nel quale ingenti trasferimenti di risorse a carico del bilancio statale servivano a consentire la copertura dei livelli di spesa decisi dagli enti, date le entrate proprie. La funzione strumentale dei trasferimenti è ben visibile laddove si osservi, in serie storica, la ripartizione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche tra amministrazione centrale, da un lato, e amministrazioni locali (regioni, province e comuni) ed enti previdenziali, dall'altro. Infatti, anche all'inizio del decennio, quando il livello dell'indebitamento netto era di poco inferiore a 150.000 mld (oltre il 12% del PIL), l'intero squilibrio era confinato ai conti dell'amministrazione centrale (in pratica lo Stato) mentre amministrazioni locali ed enti di previdenza registravano consuntivi in sostanziale equilibrio, quando non in avanzo.

Proprio in ragione del peso preponderante di trasferimenti erariali "a pareggio", l'indebitamento netto del conto delle amministrazioni locali non costituisce un indicatore significativo ai fini del controllo macroeconomico dei flussi finanziari o, per meglio dire, ai fini della costruzione di un meccanismo equilibrato di ripartizione tra i diversi livelli di governo degli impegni europei in materia di disavanzo pubblico. Alla base delle norme che hanno introdotto nell'esperienza italiana il "patto di stabilità interno" vi è il riconoscimento delle peculiari distorsioni connesse al sistema di finanza derivata, cosicché gli obiettivi proposti al sistema delle autonomie sono stati definiti costruendo un saldo di bilancio sostanzialmente depurato dei trasferimenti provenienti dallo Stato e, quindi, rappresentativo dello squilibrio tra entrate proprie degli enti e spesa finale (a sua volta identificata con la spesa corrente al netto degli interessi).

4.2 L'osservazione delle tendenze dei conti delle amministrazioni locali negli anni Novanta - priva di riscontri significativi se rivolta ai saldi - offre spunti interessanti in materia di spese. In particolare, si può notare come la dinamica delle spese complessive abbia seguito due fasi ben distinte nel corso del decennio.

Tra il 1990 e il 1995, infatti, il ritmo di crescita delle spese complessive del comparto "regioni, province e comuni" è stato molto contenuto e comunque nettamente inferiore a quello segnato dalle spese delle Amministrazioni pubbliche (in particolare delle amministrazioni centrali). A partire dal 1996, invece, la situazione si inverte e la dinamica delle spese locali assume ritmi notevolmente più sostenuti di quelli medi della Pubblica amministrazione e della stessa variazione nominale del prodotto interno lordo: i tassi di variazione registrati nel periodo risultano dell'8,5% nel 1996 (4,9 per la spesa totale della P.A.), del 7,4% nel 1997 (0,4 per la P.A.), 3,5% nel 1998 (1,2 per la P.A.) e del 4,6% nel 1999 (1,8 per la P.A.).

Nell'ultimo quadriennio, pertanto, si è prodotta una evidente inversione di tendenza con riguardo all'incidenza delle spese degli enti territoriali nel conto delle Amministrazioni pubbliche: le spese totali sono aumentate di circa due punti e mezzo in quota delle spese della P.A., recuperando quanto avevano perduto nel primo quinquennio degli anni Novanta (e assestandosi a quasi il 28%); le spese in conto capitale hanno invece segnato un forte progresso, incrementando la propria quota sul totale delle spese in conto capitale della P.A. di quasi dieci punti percentuali nel periodo 1996/99, dopo che anch'esse avevano registrato un arretramento - peraltro di entità molto più contenuta - nei primi anni del decennio. L'informazione che si trae da questi dati è di precipuo interesse, poiché conferma il ruolo rapidamente crescente degli enti locali nella realizzazione dei programmi di investimento pubblici (nel 1999, la quota ha raggiunto il 63% delle spese in conto capitale della P.A.) e prefigura un'ulteriore espansione nell'ambito dei programmi di rilancio già delineati nel D.p.e.f. 2000/2003 con particolare riferimento al Mezzogiorno e all'orizzonte di medio periodo (2006), nonché per gli effetti del decentramento amministrativo che si realizzerà in attuazione del d.lgs. n. 112/98.

4.3 Gli scostamenti tra dinamica della spesa degli enti territoriali e spesa pubblica complessiva sollevano questioni complesse che attengono al contenuto delle