

informazioni, ai rapporti istituzionali tra Stato e autonomie e alla qualità delle soluzioni prospettate nel quadro della riforma della finanza regionale e locale.

Quanto al primo aspetto deve essere sottolineata, in particolare, l'esperienza del "patto di stabilità interno" avviato già con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 (legge n. 448/98, art. 28) e successivamente modificato con la legge finanziaria per il 2000 (art. 30).

Come è noto, con il patto veniva richiesto alle Amministrazioni locali l'impegno a ridurre il saldo di bilancio – depurato secondo i criteri sopra ricordati – nella misura dello 0,1% del PIL (2.200 mld) rispetto al suo valore tendenziale. Con la legge finanziaria per il 2000, anche a seguito delle osservazioni avanzate sulla prima fase applicativa, sono state apportate modifiche alla definizione del saldo, con l'esclusione delle risorse per la gestione delle risorse comunitarie, di quelle per la copertura di disavanzi pregressi della sanità e di altre partite di natura straordinaria. E' stato inoltre riconfermato, per l'anno in corso, l'obiettivo di riduzione del disavanzo in misura pari allo 0,1% del PIL e disposto anche il recupero dei risparmi eventualmente non realizzati nel 1999, che al momento il Governo stimava in 1.100 mld.

La nuova disciplina – che dovrebbe comportare per il 2000 un effetto di contenimento del disavanzo di 3.300 mld – introduce, infine, la facoltà per le amministrazioni locali di dare conto cumulativamente dei risultati conseguiti nel biennio 1999/2000, applicando retroattivamente le più favorevoli disposizioni della legge finanziaria per il 2000.

Le verifiche sullo stato di attuazione del patto sono affidate al Ministero del tesoro e alla Conferenza Stato-regioni: con riferimento al 1999, primo anno di applicazione del patto, non è stata resa disponibile alcuna informazione sistematica sugli esiti dell'esperimento, essendo pertanto preclusa la verifica, a consuntivo, del parziale inadempimento ipotizzato dal Governo in sede di finanziaria per il 2000. Tanto meno sono state diffuse indicazioni sul comportamento relativo dei diversi comparti interessati (regioni, province e comuni).

Non sono immediatamente utilizzabili allo scopo né le informazioni periodiche sui flussi di cassa pubblicate nelle relazioni trimestrali di cassa né le rilevazioni elaborate dal “gruppo di monitoraggio” presso il Ministero del tesoro. Dalle prime – e in particolare dalla relazione trimestrale dell’aprile scorso che riporta la situazione di cassa al 31 dicembre 1999 – è soltanto possibile tentare di rielaborare i consuntivi dei due principali comparti, “regioni” e “province e comuni”, in modo da approssimare la definizione di saldo rilevante per il patto di stabilità interno. Se ne traggono indicazioni che segnalerebbero, nel complesso, risultati anche migliori dell’obiettivo programmatico per l’aggregato “province e comuni”, mentre l’aggregato “regioni” avrebbe registrato nel 1999 uno scostamento negativo di dimensioni non trascurabili. Ma si tratta soltanto di stime prive di riscontri diretti, anche se hanno il pregio di tentare una valutazione per tutti i comparti chiamati al rispetto del patto.

Nella recente “Relazione annuale sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario”, invece, la Corte ha fornito una prima ricostruzione dello stato di attuazione del patto con un approccio necessariamente parziale, in quanto fondato sulla puntuale raccolta e sull’esame di schede informative richieste appositamente alle regioni. Solo nove regioni, peraltro, hanno aderito alla richiesta, mentre non hanno trasmesso dati aggiornati o significativi regioni di peso rilevante, come la Lombardia e il Piemonte.

L’analisi dei dati raccolti ha consentito di verificare la coesistenza di risultati molto differenziati in termini di saldo programmatico, con situazioni di superamento in positivo dell’obiettivo fissato (Emilia-Romagna, Veneto e Puglia) ed altre di scostamenti negativi limitati (Toscana, Abruzzo, Molise e Lazio) o rilevanti (Campania e, per effetto delle vicende delle zone terremotate, Marche). Escludendo la situazione anomala delle Marche, lo scarto negativo rispetto all’obiettivo programmatico sarebbe stato, per le regioni censite, di dimensioni complessivamente contenute.

Al di là del riscontro parziale, connesso all’incompletezza delle informazioni, la Corte ha posto in evidenza la mancanza di correlazione tra i

risultati conseguiti in termini di saldo e la dinamica della spesa corrente: in situazioni di sostanziale rispetto del vincolo di saldo si riscontrano, infatti, andamenti molto sostenuti della spesa corrente. E viceversa.

Sotto questo aspetto, l'esperimento di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nel mantenimento degli equilibri di finanza pubblica – la cui importanza resta fondamentale – dovrà verosimilmente trovare procedure e meccanismi di più agevole applicabilità e controllo, meno complessi nei parametri quantitativi assegnati e più rivolti a conseguire una forte corresponsabilizzazione nella programmazione finanziaria di breve e di medio periodo.

4.4 Il controllo della spesa delle regioni e degli enti locali acquista ancora maggior rilievo in relazione alla crescente autonomia e ai nuovi compiti che sono stati destinati alle autonomie locali dalla recente legislazione.

In particolare, le prospettive di successo del patto di stabilità interno sono fortemente condizionate dalla realizzazione del processo in atto, volto a garantire l'autonomia finanziaria delle regioni, assicurando la congruità delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni trasferite.

Incertezze e ritardi nel compimento di tale processo possono, infatti, ripercuotersi sulle condizioni richieste dal "patto", con il rischio che le regioni siano gravate da rigidi impegni di contenimento dei propri saldi finanziari in un contesto caratterizzato dalla inadeguatezza delle proprie risorse, specie in relazione ad una espansione della spesa sanitaria (anche per ragioni demografiche) non ben controllabile a livello decentrato.

Il 1999 e i primi mesi del 2000 hanno visto la ridefinizione del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario in coerenza con la delega attribuita dalla legge n. 133/1999 (d.lgs. n. 56/2000), l'introduzione di una addizionale provinciale all'Irpef per il finanziamento delle funzioni e dei compiti trasferiti alle province e la predisposizione dei d.P.C.M. di attuazione dei decreti legislativi emanati *ex lege* n. 59/97.

Si è così completato il ridisegno dei compiti e dei meccanismi di finanziamento degli enti regionali e locali che aveva già visto nel corso del 1998 (d.lgs. n. 360/1998) l'introduzione dell'addizionale comunale all'Irpef e la possibilità per i comuni di introdurre un prelievo aggiuntivo entro un massimo dello 0,5% dell'Irpef. Un ridisegno che entrerà pienamente in vigore al 1 gennaio 2001, data a cui la legge n. 488/99 ha rinviato anche l'operatività del riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali previsto dal d.lgs. n. 244/97.

Il d.lgs. n. 56/2000 ha disposto la cessazione, a decorrere dall'anno 2001, dei trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto ordinario. In particolare è stata prevista la cessazione dei trasferimenti destinati al finanziamento della spesa sanitaria corrente e in conto capitale.

Resteranno, come trasferimenti dal bilancio dello Stato, solo quelli per le funzioni delegate, per la solidarietà nazionale in caso di calamità, per il finanziamento delle attività degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, per le attività di ricerca scientifica e sperimentale, per i programmi sanitari di rilievo nazionale e internazionale, per il finanziamento nazionale delle politiche di riequilibrio e promozione strutturale.

Contestualmente, il decreto ha disposto la compensazione dei minori trasferimenti con l'attribuzione alle regioni di una compartecipazione al gettito dell'IVA, l'incremento della aliquota della compartecipazione regionale all'IRPEF e l'aumento della compartecipazione all'accisa sulle benzine (la compartecipazione all'IVA è stabilita nella misura del 25,7% del relativo gettito, l'addizionale regionale all'IRPEF è aumentata dello 0,4% e l'aliquota di compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina passa da 242 a 250 lire al litro).

Viene inoltre prevista l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero del tesoro, di un fondo perequativo nazionale, al fine di consentire che una parte del gettito della compartecipazione all'IVA venga destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale. La determinazione delle somme da erogare alle singole regioni è effettuata in funzione di parametri riferiti alla popolazione

residente, alla capacità fiscale, ai fabbisogni sanitari e alla dimensione geografica di ciascuna regione. Il fondo perequativo assume le caratteristiche dei sistemi di perequazione orizzontale: le regioni con basi imponibili insufficienti sono compensate da risorse versate dalle regioni più ricche. Al termine di un periodo transitorio, la perequazione interregionale non dovrebbe più considerare la spesa storica, ma dovrà basarsi sulla "capacità fiscale" di ciascuna regione, sui fabbisogni sanitari e su un livello uniforme dei servizi.

Il nuovo meccanismo di finanziamento delle regioni e degli enti locali si estende anche alle somme che saranno trasferite per lo svolgimento delle nuove competenze.

Nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000 sono stati infatti predisposti i d.P.C.M. che, a seguito del decreto legislativo previsto dalla legge n. 59/1997, delineano una prima ripartizione delle risorse da trasferire a regioni ed enti locali per lo svolgimento dei compiti loro affidati dalle leggi "Bassanini". Complessivamente, i d.P.C.M. trasferiscono alla competenza delle regioni e degli enti locali quasi 25.000 mld.

A partire dal secondo anno successivo al completamento del procedimento di quantificazione delle risorse da trasferire per le funzioni ed i compiti previsti dalla legge n. 59/1997 le aliquote della compartecipazione IRPEF, nonché le quote di compartecipazione all'IVA e all'accisa sulla benzina saranno variate per sostituire i trasferimenti erariali riconosciuti alle regioni.

4.5 Il risultato ottenuto si colloca nell'ambito degli spazi consentiti da un assetto costituzionale dato. Non pochi rimangono i problemi da affrontare anche in termini di controllo e responsabilizzazione degli enti decentrati.

Si tratta, innanzitutto, delle incertezze che ancora condizionano l'operare dei governi regionali in merito all'entità delle risorse finanziarie disponibili. La trasformazione dei trasferimenti in quote di tributi erariali e in addizionali sottopone i bilanci regionali alle incertezze connesse alla inadeguatezza del sistema previsivo a livello territoriale. Un limite, questo, che rischia di annullare

uno dei principali obiettivi assegnati alla riforma del sistema di finanziamento, precludendo ai governi regionali una efficace programmazione degli interventi.

Per limitare gli effetti negativi connessi a difficoltà di previsione del gettito di tributi di recente introduzione, come l'IRAP, è stato disposto un periodo (triennale) nel quale un fondo di garanzia consentirà di correggere eventuali differenze nei gettiti attesi. E' certo, tuttavia, che tali difficoltà potranno essere effettivamente superate solo se sarà possibile disporre di strumenti adeguati di previsione. E tale adeguamento informativo dovrà necessariamente accompagnare il crescente ruolo che le amministrazioni regionali sono chiamate a sostenere anche nella gestione di alcuni tributi.

In parte nel ridisegno delle norme di finanziamento si è cercato di mantenere una distinzione nelle responsabilità. Si è, infatti, previsto che per le spese sanitarie - ed in particolare per quelle riguardanti le spese di personale, la spesa farmaceutica e gli oneri per la cura dei non residenti - si rendano trasparenti le responsabilità dei diversi livelli di governo. Tale previsione non elimina tuttavia i rischi ed i problemi di applicazione.

Infine, il disegno finora predisposto rischia di mancare di un punto di riferimento nazionale per i controlli sulle gestioni regionali. Potrebbe determinarsi una "solitudine" delle regioni dinanzi alle regole del "patto di stabilità e crescita" europeo tale da generare un sovraccarico politico-istituzionale, pesante da sostenere e potenzialmente generatore di tensioni tra Tesoro e governi regionali.

5. Prospettive di medio periodo.

5.1 Con il D.p.e.f. 2000/2003 e, successivamente, con la nota di aggiornamento al D.p.e.f. e la Relazione previsionale e programmatica del settembre scorso il Governo definiva le prospettive di medio periodo con riguardo alle grandezze economiche e agli obiettivi finanziari.

Lo scenario macroeconomico prevedeva:

-la graduale accelerazione della crescita del PIL in termini reali (dal 2,2% del 2000 al 2,9% del 2003);

–il mantenimento dell’obiettivo di contenimento dell’inflazione, il cui tasso programmato era previsto scendere all’1,2% nel 2000, stabilizzandosi all’1% negli anni successivi;

–una ripresa apprezzabile dell’occupazione, con tassi di crescita dello 0,8% nel 2000 e dello 0,9% nel triennio successivo.

Quanto alle prospettive di finanza pubblica, la Nota di aggiornamento, mentre riconfermava gli obiettivi programmatici del D.p.e.f. in termini di indebitamento netto della P.A. e di avanzo primario, registrava una evoluzione tendenziale dei conti pubblici più favorevole del previsto per effetto della revisione in aumento del gettito tributario, stimato in 9.300 mld per il 2000 (9.500 mld sia per il 2001 che per il 2002 e 10.500 mld per il 2003).

Il miglioramento tendenziale dell’avanzo primario non era, tuttavia, destinato a ridurre le dimensioni quantitative della manovra correttiva, ma invece a sgravi fiscali aggiuntivi rispetto a quelli già previsti.

Successivamente, il “Programma di stabilità dell’Italia”, presentato dal Governo nel dicembre scorso, registrava il peggioramento in atto nella dinamica dell’inflazione e dei tassi di interesse, procedendo all’aggiornamento delle previsioni di medio periodo.

Il tasso di crescita di prezzi al consumo è stato così elevato di 0,5 punti percentuali sia per il 2000 che per il triennio successivo ed è stata ipotizzata una tendenza crescente dei tassi di interesse (dal 3,7 al 5% tra fine 1999 e 2003 per i tassi sui BOT a 12 mesi).

Non sono state, tuttavia, esplicitate le implicazioni di tali mutamenti sulla manovra di riequilibrio dei conti pubblici contestualmente approvata dal Parlamento.

Da ultimo, la Relazione trimestrale di cassa dell’aprile scorso, ha rivisto, alla luce dei consuntivi per il 1999, le previsioni di finanza pubblica per il 2000, confermando l’obiettivo di indebitamento netto e modificando limitatamente in aumento le stime dell’avanzo primario e delle spese per interessi

In conclusione, la politica di risanamento dei conti pubblici mira, per il quadriennio 2000-2003, a conseguire i seguenti principali risultati:

- una graduale riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL, dall'1,5% nel 2000 al sostanziale pareggio nel 2003;
- un avanzo primario elevato e crescente, superiore al 5% in quota di PIL alla fine del periodo;
- il proseguimento della tendenza alla riduzione dell'onere per interessi sul debito (dal 6,6 al 5,3% tra il 2000 e il 2003);
- il contenimento del rapporto debito/PIL (dal 111,7% del 2000 al 100% del 2003).

5.2 Per il conseguimento di tali obiettivi il D.p.e.f. 2000-2003 prevedeva una manovra correttiva per il 2000 pari a 15.000 mld, 11.500 dei quali necessari per correggere l'evoluzione tendenziale dei saldi, mentre 3.500 mld erano destinati ad "interventi per la crescita".

Come si è detto, peraltro, il più favorevole andamento del gettito tributario ha indotto a rivedere le previsioni tendenziali di finanza pubblica, aumentando l'incidenza delle entrate rispetto al PIL dello 0,4% per ciascuno degli anni 2000-2003.

Di conseguenza si sono rese disponibili - mantenendo fermi i menzionati obiettivi programmatici - risorse aggiuntive (stimate in 9.300 mld per il 2000) in virtù delle quali gli interventi finalizzati a sostenere la crescita sono passati dagli originari 3.500 mld a 12.800 mld.

La manovra per il 2000 - contenuta quest'anno nella sola legge finanziaria a seguito delle modifiche normative introdotte dalla legge n. 208/99 - più avanti illustrate - è stata approvata dal Parlamento senza sostanziali variazioni sia con riguardo all'entità complessiva, sia alla sua articolazione.

Quanto alla composizione della manovra, le misure di contenimento della spesa corrente dovrebbero assicurare circa 11.000 mld, mentre la parte restante

(4.000 mld) proverrebbe dalle entrate extratributarie e, in particolare, dai proventi attesi dalle dismissioni immobiliari.

Per quanto attiene agli interventi per la crescita, le valutazioni ufficiali prevedono 1500 mld di maggiori spese in conto capitale, peraltro, come si dirà più diffusamente, di difficile riscontro perchè da rapportare a forme di finanziamento anche estranee al bilancio dello Stato. Ammontano, invece, a circa 1.400 mld le maggiori spese correnti (compresi gli oneri dei contratti del pubblico impiego) e, al contrario, risultano lievemente inferiori al previsto gli sgravi fiscali comprensivi delle risorse provenienti dal miglioramento dell'avanzo tendenziale (circa 9.700 mld invece dei previsti 10.300 mld).

Considerando le modifiche introdotte dal Parlamento, l'effetto correttivo netto della manovra sul conto delle Amministrazioni pubbliche comporterebbe una riduzione dell'indebitamento di circa 2.500 mld nel 2000, determinato da un contenimento della spesa per circa 9.300 mld, da un saldo (dopo gli sgravi) di 5.650 mld di minori entrate, oltre che dalla prevista accelerazione delle spese in conto capitale (1.500 mld) e dagli effetti attesi dal monitoraggio delle condizioni reddituali effettuato dall'INPS (400 mld).

Con riguardo agli interventi di contenimento, le misure dal lato delle entrate poggiano interamente sul potenziamento del programma di dismissioni degli immobili degli enti previdenziali e dello Stato, da realizzare anche in deroga alle norme di contabilità, e sul collocamento delle quote di fondi immobiliari costituiti attraverso l'apporto di immobili dello Stato. Le maggiori entrate attese per il 2000 sono state quantificate in 4.000 mld.

Agli interventi di contenimento della spesa corrente è affidato il compito di conseguire risparmi dell'ordine di 11.000 mld nel 2000.

Circa un terzo di tale importo dovrebbe essere assicurato dal già ricordato rafforzamento delle disposizioni relative al "patto di stabilità interno", in forza del quale è richiesto a regioni, province e comuni di concorrere alla riduzione dell'indebitamento netto della P.A. per una quota pari a non meno dello 0,1% annuo del PIL, equivalente a circa 2.200 mld, alla quale deve essere aggiunto un

importo di 1.100 mld come recupero sul 2000 dei risparmi non conseguiti dagli enti territoriali nel primo anno di applicazione del patto.

Poco meno di 2.400 mld sono, poi, attesi dai tagli dei c.d. "consumi intermedi" della P.A. per effetto, in primo luogo, del rinvio al 2001 delle riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata (1.100 mld) e dell'ulteriore contenimento del 5% degli acquisti di beni e servizi che – unitamente alla prevista razionalizzazione delle procedure di acquisto – dovrebbe assicurare un risparmio di circa 900 mld.

Altre riduzioni minori riguardano contributi e trasferimenti.

Circa 2.600 mld sono attribuiti alle innovazioni nella gestione del debito pubblico, consistenti soprattutto nell'autorizzazione a favore del Tesoro a rinegoziare i mutui contratti dalla P.A. verso il sistema creditizio e nei nuovi criteri di gestione della liquidità, che prevedono, tra l'altro, che il Tesoro possa sostituirsi alle amministrazioni locali.

Nel settore del pubblico impiego, gli interventi di contenimento – che tenderanno a rafforzarsi nel corso del triennio – prevedono, per il 2000, una nuova disciplina delle autorizzazioni alle assunzioni (emanate dal Consiglio dei ministri ogni semestre), il blocco del "turn over" ed un taglio non inferiore all'1%, rispetto al 31 dicembre 1999, del personale della scuola.

Infine, nel comparto della previdenza, i provvedimenti di contenimento dei disavanzi di alcune gestioni previdenziali, stimati in poco meno di 1.700 mld, sono connessi alla soppressione, dal 1° gennaio 2000, dei fondi speciali INPS relativi alle gestioni degli elettrici e dei telefonici, che confluiranno nel fondo pensioni lavoratori dipendenti. Contestualmente le aziende elettriche e telefoniche parteciperanno al risanamento delle gestioni con versamenti al Tesoro dell'ordine, rispettivamente, di 1.350 e 300 mld.

I cosiddetti "interventi per la crescita" sono costituiti, in primo luogo, da riduzioni delle entrate per circa 9.700 mld nel 2000, dei quali più di 8.000 mld attribuibili agli sgravi fiscali sulle imposte dirette (quasi 7.000 mld) e sulle imposte indirette (circa 1.100 mld). Quanto alle imposte dirette, gli interventi più

significativi riguardano la riduzione dell'aliquota del secondo scaglione IRPEF e l'aumento di numerose deduzioni e detrazioni, nonché la riduzione dell'acconto IRPEF che da solo determina minori entrate per 2.200 mld, compensate da equivalenti maggiori entrate nel 2001. Nell'ambito delle imposte indirette, importanza predominante assume la riduzione dell'IVA nel settore edilizio, che da sola comporta minori entrate stimate in 830 mld.

Completano gli interventi per la crescita alcune misure di espansione della spesa sia corrente (in particolare con riguardo ai rinnovi contrattuali), sia di quella in conto capitale per il sostegno degli investimenti pubblici, secondo il programma diffusamente prospettato già nel D.p.e.f. 2000-2003.

Secondo le valutazioni governative, la manovra restrittiva della legge finanziaria per il 2000 dovrebbe avere effetti in larga misura permanenti con riguardo ai tagli della spesa corrente, mentre le alienazioni immobiliari dovrebbero esaurirsi nel primo biennio assicurando complessivamente 8.000 mld.

5.3 Quasi la metà dell'intera manovra correttiva (7.300 mld su 15.000) deriverebbe dalla forte accelerazione dei programmi di dismissioni immobiliari e dal rafforzamento del patto di stabilità interno (per il quale si rimanda al precedente paragrafo 4).

Quanto all'intervento sulle entrate, per una valutazione del risultato atteso dalle dismissioni immobiliari degli enti previdenziali e dello Stato, contabilizzate in 4.000 mld per il 2000 ed altrettanti per il 2001, va tenuto conto della circostanza che l'obiettivo delle dismissioni è stato presente nella programmazione finanziaria dell'intero decennio. I risultati finora conseguiti sono stati, però, del tutto irrilevanti: ancora nel 1997 e nel 1998 gli accertamenti (e le relative riscossioni) si sono fermati, rispettivamente, a 16 e 52 mld. E' vero che la previsione del 2000 è supportata da una revisione particolarmente incisiva dei meccanismi normativi, basata sull'introduzione di indubbi elementi di flessibilità e sull'allargamento del ventaglio delle opzioni, con l'utilizzo su vasta scala dello strumento dei fondi immobiliari liberato dai vincoli e dalle complessità che ne

hanno finora rallentato lo sviluppo, da quando furono previsti con l'art. 14 bis della legge n. 86/94. Ed è anche importante che siano previste precise scadenze e procedure alternative ove quella di partenza si dimostri impercorribile. Va tuttavia ricordato che questo processo di "affinamento" della legislazione è in corso da molto tempo. Anche se le innovazioni ora proposte sono sicuramente più radicali, è difficile sottrarsi alla perplessità che tutti gli ostacoli legati alle carenze amministrative ed alla situazione obiettiva in cui in parte versa il patrimonio immobiliare pubblico (abusivismo, degrado, ecc.) possano essere di colpo superati. Ciò non significa, naturalmente, che non potranno esserci aumenti delle entrate a titolo di dismissioni immobiliari, ma solo che, essendo vincolati ad un orizzonte necessariamente annuale, si tratta di una previsione ad alto rischio, quanto meno nel *quantum* atteso.

A differenza di quanto finora osservato, esiti più certi – anche se in parte legati a mere operazioni di rinvio come quella relativa alle riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata – devono essere attribuiti alle altre misure di contenimento della spesa corrente, che si propongono il rapido conseguimento di risparmi (pari nel loro complesso, alla restante metà della manovra correttiva) in numerosi ed eterogenei settori di intervento.

5.4 Sotto la dizione non del tutto appropriata di "interventi per la crescita", la manovra per il 2000 ricomprende tutte le misure che comporteranno, nell'arco temporale di riferimento, maggiori spese e minori entrate.

A queste ultime si è già fatto cenno, ponendo in luce l'ampliamento degli originari obiettivi quantitativi a seguito del maggior gettito tributario conseguito nel 1999.

Per quanto riguarda le maggiori spese, gli importi più rilevanti riguardano gli oneri per i rinnovi contrattuali – che peraltro costituiscono tradizionale contenuto della legge finanziaria – e per gli interventi in tema di spese in conto capitale della pubblica amministrazione.

Quanto ai primi, la relazione tecnica riporta sia gli importi dei rinnovi contrattuali relativi all'Amministrazione statale, per i quali soltanto, come è noto, si dà luogo ad allocazione di risorse nella legge finanziaria, sia la stima del costo dei rinnovi per gli altri enti del settore pubblico, i cui oneri sono posti a carico delle relative disponibilità di bilancio.

Sia per lo Stato che per gli altri enti, gli importi previsti risultano in rapida crescita negli anni successivi al 2000.

Rileva, al riguardo, l'esigenza già affermata dalla Corte, in sede di certificazione dei contratti collettivi, di assicurare una ricomposizione delle grandezze finanziarie e della capacità di bilancio degli enti diversi dallo Stato, non solo per verificarne l'idoneità a far fronte agli oneri posti dai rinnovi contrattuali, ma a garanzia dei complessivi equilibri di finanza pubblica.

In tal senso è di particolare importanza la piena attuazione delle previsioni di cui agli artt. 51 e 52 del d.lgs. 29/1993, nel testo novellato dai dd.lgss. 396/1997 e 387/1998, sia nella fase della quantificazione dei costi sottesi alle ipotesi contrattuali, che in quella di monitoraggio e di controllo interno ed esterno.

Per quanto riguarda gli investimenti pubblici, secondo le indicazioni già contenute nel D.p.e.f., gli effetti della manovra di bilancio per il 2000 dovrebbero determinare, ad avviso del Governo, una spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche (Stato, regioni, comuni e province ed altri enti) pari a 1.500 mld nel 2000, a 3.000 mld nel 2001 e a 5.000 mld sia nel 2002 che nel 2003.

E' tuttavia da osservare, in proposito, che il passaggio dal criterio delle "politiche invariate" a quello della "legislazione vigente" nella costruzione delle proiezioni tendenziali incide notevolmente proprio sul profilo delle spese in conto capitale, per le quali - a differenza del passato - le proiezioni stesse incorporano solo limitatamente i rifinanziamenti delle leggi permanenti e pluriennali di spesa, che, pertanto, sono ora ricompresi nelle manovre di bilancio.

In ogni caso, gli stanziamenti della finanziaria 2000 sono calibrati in modo da garantire solo l'invarianza in termini reali delle spese in conto capitale per gli

esercizi successivi al 2000 stesso, ciò che implica una loro incidenza decrescente sul PIL (dal 4% del 1999 e del 2000, al 3,9 del 2001, al 3,6% del 2002 e al 3,5% del 2003).

Alle future leggi finanziarie sono, pertanto, affidati i più ambiziosi obiettivi programmatici di sviluppo della spesa in conto capitale, che il D.p.e.f. indicava, in termini di PIL, in un aumento dell'incidenza dal 4% del 2000 al 4,6% del 2003.

La scelta di fissare gli obiettivi della spesa di investimento in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche (e, quindi, in sostanza di flussi di cassa) solleva alcuni interrogativi. In primo luogo, si deve sottolineare che la registrazione degli investimenti nel conto della P.A. non può che basarsi, allo stato attuale, sui dati dei pagamenti risultanti dai consuntivi dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, poiché non è ancora disponibile la contabilità per stadi di avanzamento delle opere che consentirebbe una registrazione più coerente con il criterio della competenza economica cui si ispira il SEC 95.

A parte l'inevitabile approssimazione del dato di cassa come indicatore degli investimenti attivati dalle autorizzazioni delle leggi finanziarie (essendo, come è noto, i pagamenti riferibili anche a opere già eseguite), resta il problema di disporre di informazioni in grado di raccordare le diverse forme di finanziamento degli investimenti iscritti in competenza al livello atteso di pagamenti.

Tale esigenza era stata, del resto, già prospettata con la risoluzione parlamentare di approvazione del D.p.e.f. che, al punto G4, richiedeva, per la spesa in conto capitale, la presentazione di un "prospetto riepilogativo" sugli effetti finanziari - in termini di bilancio dello Stato, di settore statale e di conto delle pubbliche amministrazioni - attesi da ciascuna disposizione dell'articolato della legge finanziaria e degli stanziamenti previsti nella tabella.

Tale richiesta risulta finora disattesa.

5.5 Con i documenti programmatici successivi all'ammissione dell'Italia all'Unione monetaria europea unica, il Governo ha esplicitato la scelta di una

strategia intesa a conciliare il perseguimento dell'equilibrio di finanza pubblica di medio periodo con il sostegno alla crescita economica.

I due obiettivi sono strettamente interconnessi, poiché il consolidamento dei conti pubblici si prospetta meno agevole in condizioni di rallentamento delle capacità di sviluppo dell'economia; mentre un'azione efficace di rilancio della crescita richiede anche una politica di bilancio in grado di garantire – nel rispetto degli obiettivi di saldo – una coerente composizione della spesa e delle entrate pubbliche.

L'interrogativo fondamentale rimane, pertanto, alla solidità e alla qualità del risanamento finanziario finora conseguito e, in primo luogo, alla rispondenza degli obiettivi programmatici di medio periodo ai requisiti richiesti dal Patto di stabilità e crescita sottoscritto nel 1997 dai paesi dell'Unione Europea. Inoltre, la sostenibilità dell'aggiustamento deve essere valutata con riferimento alle tendenze strutturali delle diverse componenti della spesa, al livello delle entrate e, infine, alla composizione dei conti pubblici.

Quanto al "patto di stabilità", come è noto, il Consiglio europeo ha stabilito per gli stati membri un obiettivo a medio termine di saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo, in condizioni di crescita normale. In tal modo, si intende evitare che gli stabilizzatori automatici (minori entrate e maggiori spese) attivati in una fase recessiva non accentuata producano disavanzi superiori al 3% del PIL. Per effetto della relativa debolezza degli stabilizzatori in Italia, secondo la Commissione europea, il saldo di bilancio di medio periodo compatibile con il vincolo del 3% è stimato pari a un disavanzo dell'1,2% del PIL. Rispetto a tale valore di riferimento, le particolari condizioni della finanza pubblica in Italia (soprattutto l'alto livello del debito pubblico) e generali considerazioni sulla variabilità dei bilanci pubblici hanno indotto il Consiglio a richiedere al nostro paese l'adozione di un obiettivo più stringente, al fine di disporre di più ampi margini di sicurezza.

Il pareggio del saldo del conto delle Amministrazioni pubbliche al 2003, prospettato dal Governo nel D.p.e.f. 2000/2003 e riconfermato con

l'aggiornamento del Patto di stabilità del dicembre scorso, è stato ritenuto dal Consiglio coerente con i requisiti del patto europeo, essendo valutato equivalente ad un saldo strutturale – vale a dire depurato dalle fluttuazioni cicliche – in lieve avanzo. In tale prospettiva si riducono significativamente i rischi connessi ad impulsi sfavorevoli prodotti da fattori esogeni (quali i rialzi dei tassi d'interesse) o interni.

Se ci si limita ad esaminare le previsioni relative all'Italia in termini di saldi di bilancio, il quadro a medio termine – condiviso sostanzialmente da tutte le analisi effettuate in sede internazionale – appare rassicurante.

In primo luogo, l'accelerazione della crescita produttiva, dopo un lungo periodo di stagnazione, sembra consolidarsi negli ultimi mesi, inducendo gli stessi organismi internazionali a correggere al rialzo le previsioni di sviluppo dell'Italia per il 2000 e per il 2001. Ne dovrebbe discendere un tendenziale miglioramento delle già favorevoli prospettive dell'avanzo primario, soprattutto per i riflessi positivi sul gettito fiscale.

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente, che include cioè solo gli effetti della manovra di bilancio per il 2000 e non quelli delle future leggi finanziarie, mostra un avanzo primario stabile intorno al 5% del PIL. Il miglioramento del ciclo economico può solo ampliarne le dimensioni.

Ad una espansione economica più robusta di quella posta a base delle previsioni ufficiali di finanza pubblica fa riscontro il rischio connesso alle tendenze internazionali di aumento dei tassi d'interesse, dopo la lunga fase calante della seconda metà degli anni novanta. Prevale, tuttavia, la valutazione che i possibili riflessi sull'andamento degli oneri per interessi, in assenza di variazioni significative dei tassi di mercato, saranno contenuti e in ogni caso più che compensati, almeno nel breve-medio periodo, dagli effetti favorevoli congiunti della diminuzione del rapporto debito/PIL e della discesa del costo medio del debito, derivante dalla politica di allungamento delle scadenze da tempo intrapresa dal Tesoro. Al contenimento ulteriore degli oneri per il servizio del debito sarebbe, quindi, assegnato ancora un ruolo importante ai fini del